

# UMA ILUSTRAÇÃO DA INFLUÊNCIA INSTITUCIONAL NO PROCESSO DE POLICY- MAKING: ANÁLISE DA POLICY WINDOW NO PROCESSO DE FORMULAÇÃO DO PROGRAMA NOVOS RUMOS

## AN ILLUSTRATION OF INSTITUTIONAL INFLUENCE IN THE POLICY-MAKING PROCESS: ANALYSIS OF THE POLICY WINDOW IN THE PROCESS OF FORMULATING THE NOVOS RUMOS PROGRAM

**DAVI MENDES MÁLAGA**

Universidade Federal de Viçosa (UFV),  
Brazil

[davi.malaga@ufv.br](mailto:davi.malaga@ufv.br)

**SUELY DE FÁTIMA RAMOS  
SILVEIRA**

Professora do Programa de Pós-Graduação  
em Administração e do Programa de Pós-  
Graduação em Economia Doméstica da  
Universidade Federal de Viçosa (UFV),  
Brazil

[sramos@ufv.br](mailto:sramos@ufv.br)

**Received:** 19 May 2024

**Accepted:** 06 Jul 2024

**Published:** 28 Aug 2024

**Corresponding author:**

[davi.malaga@ufv.br](mailto:davi.malaga@ufv.br)



traditional criminal policy through a proposal for a humanized approach to incarceration, as one of the guidelines of the Novos Rumos em Minas Gerais Program. The analysis focuses on the influence of institutional interaction and institutional values in the initial stages of the public policy formulation process, based on the theoretical foundations of policy-cycle, policy process, and institutional theory. It was

**Resumo:** O presente artigo objetiva compreender a influência da interação institucional e dos valores institucionais nos estágios iniciais do processo de formulação de políticas públicas através da análise da adoção institucional da Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), que propõe método alternativo à política penal tradicional através de uma proposta de abordagem humanizada do encarceramento, como uma das diretrizes do Programa Novos Rumos em Minas Gerais. A análise debruça-se sobre a influência da interação institucional e dos valores institucionais nos estágios iniciais do processo de formulação de políticas públicas, com base nos fundamentos teóricos do policy-cycle, policy process, e teoria institucional. Foi observado que o caminho institucional para a formulação da política analisada envolveu atores do executivo, legislativo e judiciário, bem como a presença de policy champions na criação de uma janela de oportunidade.

**Palavras-chave:** APAC. Política Pública. Instituições. Policy Making.

**Abstract:** This article aims to understand the influence of institutional interaction and institutional values in the initial stages of the public policy formulation process through the analysis of the institutional adoption of the Associação de Proteção e Assistência ao Condenado (APAC), which proposes an alternative method to

observed that the institutional path for formulating the analyzed policy involved actors from the executive, legislative and judiciary, as well as the presence of policy champions in creating a window of opportunity.

**Keywords:** APAC. Public policy. Institutions. Policy Making.

## 1 Introdução

Ao compreender que um determinado problema público deve ser enfrentado, o Estado insere a questão na agenda de discussão, deflagrando o processo de formulação de políticas públicas (*policy-making*) e responsabilizando-se pela criação de alternativas que propiciem uma solução ao problema. Este processo requer grandes quantidades de recursos públicos e deliberação política, ocupando espaço na agenda pública por anos a fio, sem que haja qualquer garantia de uma solução definitiva.

Dessa forma, a constituição da agenda política deflagra o processo de formulação de políticas públicas (*policy-making process ou policy process*), que compreende diversas atividades interdependentes e ordenadas ao longo do tempo, constituindo o chamado ciclo de políticas públicas (DUNN, 2014). Este processo envolve uma série de diretrizes orientadas à atividade ou à inatividade de um determinado sujeito, elaborada para enfrentar um problema público (SECCHI, 2014).

Tais problemas públicos, em razão de sua natureza poliédrica e interdependente decorrente do amplo alcance de suas repercussões, que podem afetar profundamente indivíduos, organizações e grupos diversos ao longo de toda a sociedade, jamais podem ser considerados objetivos, sob pena de se incidir em grave reducionismo (SUBIRATS, 2006). Então, o primeiro passo para o *policy process* deve ser uma análise aprofundada e detalhada do problema, a fim de garantir a adequação da solução, impedindo-o de acarretar maiores problemas do que os que procura solucionar.

Um exemplo de problema público de alta complexidade, é a questão da criminalidade e da reincidência criminal no Estado de Minas Gerais. São cotidianas as notícias de ocorrência de crimes violentos como homicídios, estupros, latrocínios, ou casos de tráfico de drogas ilícitas, mostrando a complexidade e a poliedricidade da criminalidade como problema público. Esta questão afeta a sociedade em geral ao colocar em risco os bens jurídicos considerados mais importantes, influenciando em políticas públicas de outros setores da agenda pública.

Uma das facetas do problema da criminalidade é a incapacidade de ressocializar o indivíduo privado de liberdade, tornando favoráveis as condições para que venha a reincidir na conduta criminosa (FOUCAULT, 1987). As respostas do Estado, inadequadas para a melhora do quadro

da segurança pública, acabam por criar outros problemas, como a superlotação carcerária, condições sub-humanas nos presídios e o aumento da reincidência criminal, contribuindo para o aumento da criminalidade.

O tamanho do problema de criminalidade no Brasil pode ser melhor compreendido ao se olhar para a população prisional, composta pelas pessoas que se encontram no interior do cárcere, seja de forma definitiva ou de forma provisória. A população carcerária brasileira atingiu 839.672 presos em junho de 2022 (WORLD PRISON BRIEF, 2024) ocupando 487.208 vagas, o que representa um déficit de 155.283 e uma taxa de ocupação de 173.9% (SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS, 2024).

Segundo consta dos relatórios providenciados pelo observatório penitenciário nacional (INFOPEN), a população carcerária vem apresentando crescimento desde 1990, onde haviam apenas 90.000 indivíduos privados de liberdade. Entretanto, não se pode afirmar que a situação de superlotação é decorrente apenas de ineficiência do Poder Judiciário, uma vez que o número de presos não-definitivos no Brasil é de apenas 175.279, ou 20,8% do total (SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIAS, 2024).

A observância das garantias penais e constitucionais que permeiam o processo penal pode implicar na dilação dos prazos para encerramento da instrução, naturalmente aumentando o tempo de prisão em condição temporária (CNJ, 2018). Entretanto, a gravidade do cenário de aumento da população carcerária já superlotada é evidenciada pelo fato de que muitos dos que ingressam nas cadeias são reincidentes, ou seja, já passaram em algum momento de suas vidas pelo cárcere.

Esta cifra, entretanto, é de difícil estimativa, uma vez que varia radicalmente entre os órgãos que a estimam. O Departamento de Informações Penitenciárias (DEPEN) trazia, anteriormente à 2009, taxa de recidiva penal variando entre 70 a 80%. A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) do sistema carcerário, por sua vez, estimou a taxa de reincidência nacional varia em torno de 33,80% no ano de 2009. Esta informação trata de uma média, que pode não refletir a realidade de algumas das unidades da federação, como o Mato Grosso do Sul, que apresentou espantosos 80% de reincidência criminal, segundo a CPI (BRASIL, 2009). Outra estimativa, elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça, fixa a cifra de reincidência em 42,5% (ALMEIDA e OLIVEIRA JÚNIOR, 2023). Hoje, o relatório de Reincidência Criminal no Brasil elaborado pelo Grupo de Avaliação de Políticas Públicas e Econômicas, em parceria com o Departamento Penitenciário Nacional, estima que 650.373 indivíduos privados de liberdade possuem mais de um processo criminal no sistema judiciário (GRUPO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONÔMICAS, 2024).

A gravidade do problema da criminalidade é evidente, e tende a aumentar a cada solução impensada que é aplicada por um Estado que vem se mostrando incapaz de enfrentar o problema da criminalidade. Visando tomar uma atitude acerca do problema da criminalidade no Brasil, no ano de 1972 surgiu a Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC), oriunda de um segmento da sociedade civil. Inicialmente surgida da atuação da Pastoral Carcerária, entidade de caráter privado cuja missão era promover a evangelização no interior dos presídios de São José dos Campos-SP, a Associação direciona-se a promover uma aplicação de penas de forma humanizada (FBAC, 2015).

O trabalho desenvolvido na APAC, direciona-se ao controle da reincidência criminal através da ressocialização do condenado, visando diminuir a ocorrência de novos crimes através do controle da reincidência. Assim, pode-se dizer que a APAC combate o problema público da criminalidade através do controle de reincidência, um reeducando de cada vez. Esta iniciativa é considerada como uma alternativa ao sistema penal tradicional, ao criar condições para a reintegração social do indivíduo (ALMEIDA e OLIVEIRA JÚNIOR, 2023).

Esta iniciativa, criada e desenvolvida a partir do trabalho desenvolvido por um grupo privado, foi acolhida pelo Estado de Minas Gerais através da Lei Estadual 15.299 de 2004 e pela resolução 433 de 2004 do Tribunal de Justiça de Minas Gerais. O Estado mineiro, desde então, através de diretriz do Programa Novos Rumos da Execução Penal, vem implantando sistematicamente novas unidades da Associação.

Este programa, que acolhe institucionalmente uma iniciativa privada, foi idealizado para aplicar um método humanizado de execução penal, possibilitando a reinserção do preso na sociedade, objetivando promover a justiça social (MINAS GERAIS, 2017). Assim, com a implementação do programa Novos Rumos, a APAC tornou-se ação pública de disseminação do método humanizado de execução de penas privativas de liberdade.

Este ensaio propõe compreender a influência das instituições e da interação entre os poderes do Estado no *agenda-setting*, analisando o contexto do processo político ocorrido para a adoção sistemática de APACs em Minas Gerais. Este objetivo é cumprido através da análise da seguinte questão: Como as instituições e a interação entre os poderes do Estado influenciaram na criação da policy window que levou à adoção da APAC como solução de execução penal em Minas Gerais?

Desta forma, a fim de embasar o raciocínio traçado ao longo deste estudo, serão discutidos alguns elementos relacionados ao tema escolhido, que são: a) a tripartição de poderes prevista na Constituição Federal de 1988; b) a interdependência entre as funções típicas e atípicas exercidas

pelos poderes executivo, legislativo e judiciário, balanceados em um sistema de garantias constitucionais conhecido como "freios e contrapesos"; c) a influência das instituições no *policy-process*.

## 2 O Estado e as Políticas Públicas

### 2.1 A separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos

A sujeição do ímpeto pessoal a condutas possivelmente contrárias aos desejos individuais é um requisito indispensável para que seja possível viver na sociedade contemporânea. O pertencimento à sociedade pressupõe a submissão individual ao poder do Estado, reconhecendo a prerrogativa deste de exigir comportamentos de todos os cidadãos, ainda que em desacordo com a própria vontade (SILVA, 2013).

Tal afirmação decorre do pacto social, firmado pela sociedade, onde cada cidadão cede parte de suas liberdades individuais para constituir o Estado, portador de autoridade soberana que exerce poder-dever sobre a vida dos cidadãos. Em contrapartida, o leviatã possui como finalidade a tutela dos bens jurídicos dos homens, materiais ou imateriais, conservando-os da violência privada e cessando o estado de guerra decorrente do estado de natureza hobbesiano (HOBBES, 2003).

Não há consenso dentre os contratualistas sobre a configuração do estado de natureza, em vista que as idéias de Rousseau (2011) em “O Contrato Social” discordam veementemente da brutalidade do estado natural de Hobbes. Apesar disso, a submissão da liberdade individual ao poder coletivo é o denominador comum entre estes teóricos. O poder que é conferido ao Estado pelo pacto, vontade geral do povo, é inalienável, podendo apenas ser representado pelo soberano, e indivisível, sob pena de perda da sua legitimidade.

Fernandes (2017) atribui ao poder soberano estatal quatro características básicas: a) unidade; b) indivisibilidade; c) inalienabilidade e; d) imprescritibilidade. O primeiro caractere, a unidade do poder, refere-se à sua característica de sempre prevalecer quando confrontado com qualquer outra pretensa autoridade.

A segunda característica, indivisibilidade, torna a soberania Estatal aplicável a todos os acontecimentos no território, limitadas somente perante outro ente soberano. A terceira e a quarta características, inalienabilidade e imprescritibilidade, implicam na indissociabilidade entre poder e ente soberano, onde a existência e o exercício das suas prerrogativas não desaparecerão enquanto

a outra persistir, e da mesma forma, não sujeitam-se a limite de duração ou existência de prazo máximo.

Entretanto, o Estado não pode expressar a sua vontade soberana senão pelos seus órgãos de atuação (SILVA, 2013). Assim, pode-se afirmar que o exercício das prerrogativas estatais compreende a separação e a distribuição das funções inerentes à soberania aos mencionados órgãos.

Tais faculdades, ao contrário do poder em si, são divisíveis, e separáveis por razões práticas em diferentes poderes ou governos. Esta divisão era compreendida já em Rousseau (2011, p. 38), que afirma que “em razão da indivisibilidade da soberania, dividir-se-ão as funções do Estado em força e em vontade, em poder legislativo e em poder executivo”.

A separação do poder, da forma como compreendida por Rousseau assemelha-se mais com a separação entre governo interno e relações exteriores, o que toma, no Brasil hodierno, a forma da União e da República Federativa do Brasil. Outrossim, a separação do poder estatal soberano só toma a forma da clássica tripartição de poderes em Montesquieu (2000), no livro “O espírito das Leis”.

Ainda, Silva (2013) justifica a separação das funções estatais em três entes autônomos na especialização funcional do exercício das prerrogativas da soberania estatal e na independência orgânica dos órgãos que as exercem. De forma semelhante, Moraes (2014) fundamenta a tripartição de poderes na proteção dos direitos fundamentais do arbítrio e do desrespeito, ou seja, no cumprimento da finalidade original para a criação do Estado.

Desta forma, segundo Canotilho (1993), a separação dos poderes estatais pode ser fundamentada em duas dimensões: a positiva e a negativa, que encontram limites na lei e nos demais poderes para o exercício de suas funções, configurando uma medida jurídica ao poder do Estado, servindo para garantir e proteger os direitos individuais.

A primeira, constitucionaliza, ordena e organiza de forma adequada o poder em um esquema relacional de competências de cada órgão estatal, e traça uma rede de interdependências entre os poderes e os órgãos que os compõem, possibilitando a responsabilização de indivíduos pelo exercício do poder. A segunda dimensão, negativa, refere-se à separação como forma de controle do poder pelo próprio poder.

Ainda, a divisão dos poderes como estabelecida por Montesquieu (2000) em seu livro “O espírito das leis”, não foi apenas recepcionada na ordem constitucional brasileira, mas elevada, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ao *status* de cláusula pétrea, insuscetível de tornar-se objeto de emenda constitucional.

Desta forma, a divisão do poder estatal em Legislativo, Executivo e Judiciário é um dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil. Entretanto, Bastos (1999) afirma que a tripartição de poderes deveria ser chamada de tripartição de funções, vez que os três “poderes” são a expressão de um único poder, indivisível e exercido pelos órgãos governamentais em nome do povo.

Conforme o artigo 2º da Carta Magna, o legislativo, executivo e judiciário são independentes e harmônicos entre si. Segundo Silva (2013), a independência dos poderes possui três significados: a) a investidura e a permanência dos agentes públicos independe da confiança ou vontade dos outros poderes; b) o exercício das funções típicas não requerem consulta ou autorização; e c) são livres e responsáveis para organizar os próprios serviços, desde que observadas as determinações legais e constitucionais.

A harmonia diz respeito à necessidade de observância às normas de cortesia no trato que os representantes de cada um dos poderes tem entre si. Além disso, refere-se a obediência às prerrogativas, garantias institucionais e faculdades das quais gozam os representantes dos outros poderes, estabelecidas para evitar que venham a colidir “para bem exercerem suas funções estatais deferidas pelo legislador constituinte” (MORAES, 2014, p. 424).

Entretanto, a separação entre os poderes não é absoluta, eis que interconectados por um sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), exercendo funções típicas (tradicionais) e atípicas (não tradicionais), fiscalizando e limitando a ação dos demais (FERNANDES, 2017). Assim, cada um dos poderes é responsável por exercer uma função típica, determinada conforme o próprio aspecto, e atípica, relacionada com as funções tipicamente atribuída aos demais.

O Poder Legislativo possui as funções típicas de legislar e fiscalizar, compreendendo as atividades de formular, deliberar, votar, aprovar e promulgar normas jurídicas através do processo legislativo constitucionalmente previsto. Fiscalizar versa sobre a prerrogativa de analisar e julgar as atividades dos demais poderes, especialmente através das atividades desenvolvidas por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), e pelos Tribunais de Contas. Como funções atípicas, lhe competem funções de natureza executiva, organizando as atividades e operações internas, e de natureza jurisdicional, julgando crimes de responsabilidade praticados por autoridades integrantes do Poder Executivo (FERNANDES, 2017; MORAES, 2014).

O Poder Executivo constitui órgão constitucional cuja função precípua é a prática dos atos de chefia de Estado, de governo e de administração, gerenciando toda a máquina pública conforme as balizas estabelecidas pela legislação. Além disso, é sua prerrogativa definir e realizar a política

de ordem interna, pela atuação do braço militar da Administração Pública, e externa, perante os demais países, tutelando relações diplomáticas (MORAES, 2014).

Em relação ao executivo, nota-se o mesmo padrão, sendo responsável por uma função legislativa e uma função jurisdicional. Por função atípica legislativa, o executivo compreende a edição de diplomas legais como medidas provisórias, decretos, leis delegadas e afins, e por função atípica jurisdicional, o exercício do julgamento do contencioso administrativo, responsabilizando os próprios servidores (FERNANDES, 2017; MORAES, 2014).

O Poder Judiciário é composto por órgãos que exercem a prerrogativa jurisdicional, de julgando litígios de quaisquer natureza que forem, administrando a justiça e preservando a observância dos princípios constitucionais, com a proteção dos direitos fundamentais de todos os cidadãos (MORAES, 2014; MENDES, 2017). Como funções atípicas, à semelhança dos outros, o Poder Judiciário exerce uma função legislativa e uma função executiva.

Como função atípica legislativa, o Poder Judiciário exerce a auto-organização, elaborando o regimento interno dos respectivos órgãos. Já como função atípica executiva, administra as próprias instalações e realiza a gestão de pessoas dos próprios servidores, concedendo férias, provendo cargos, dentre outras atividades (FERNANDES, 2017).

Neste momento, cabe retomar a idéia de que cada um dos poderes que compõem o Estado brasileiro controla as atividades dos outros, de modo interdependente e arraigado em um sistema de freios e contrapesos. Assim, as atividades dos poderes sopesam-se umas nas outras, constituindo limites mútuos às funções exercidas, tanto para o exercício de suas funções típicas e atípicas quanto para a concretização da agenda pública.

Desta forma, o exercício das funções ocorre conforme o determinado pela Constituição Federal de 1988, compreendendo a interdependência entre os três poderes para evitar abusos. Cabe ressaltar, ainda, que são possíveis outras formas de interação entre os poderes, restritivas e colaborativas, sendo que não constitui o foco do presente artigo exauri-las.

A interatividade entre os três poderes é extremamente relevante quando fala-se na atividade de criação e formulação de políticas públicas. O processo de criação de políticas envolve uma discussão política na qual participam vários atores, com diferentes graus de influência e interesse na questão, para solucionar de forma conjunta determinados problemas públicos, atendendo a demandas da sociedade.

## 2.2 A interatividade dos poderes do Estado na criação e formulação de Políticas Públicas

A missão institucional do Estado é a defesa dos interesses sociais indisponíveis pela tutela da soberania da vontade popular, devendo ser sempre o objetivo imediato ou mediato de qualquer política ou programa (GONÇALVES, 2007). Assim, para a regular ocorrência do processo político é preciso interação entre as três manifestações do poder estatal, que deve ser permeada pela dinâmica dos freios e contrapesos.

O exercício do poder político pelo *policy process* constitui a função estatal de *goal-attainment* (cumprimento de objetivos). Esta inflexão do poder é guiada pela vontade do Estado, que se baseia em uma diretriz específica e retira fundamento da própria legitimidade. Em um sistema democrático, a legitimidade dos atos do Estado está estritamente vinculada à soberania da sociedade civil, e portanto, o exercício do poder deve ocorrer no sentido apontado pela vontade geral (BOBBIO, 2007).

O processo político é, por excelência, a instância de deliberação onde a sociedade, através dos seus representantes, toma as decisões necessárias para a manifestação da vontade popular. A legitimidade do processo político, então, no interior de um Estado Democrático de Direito, vincula-se à duas hipóteses não excludentes de legitimidade: a *rule of law*, decorrente da lei, e pela aceitação democrática, manifestação direta da vontade popular (HILL, HUPE, 2002).

A vontade popular torna-se a vontade do Estado mediante um processo sinuoso e complexo, que envolve a atuação de diversos atores, que pugnam pelos próprios interesses. Desta forma, o Estado se tornaria apenas “meio logístico para operar a prestação dos serviços preconizados nas políticas eleitas”, o reduzindo a mero prestador de serviços, subordinado à sociedade civil (HEIDEMANN, SALM, 2009, p. 31).

Assim, como consequência lógica está a necessidade de participação, ainda que indireta, da vontade social no processo político, sob pena de desvirtuar a atuação pública, causando apropriação do público pelo privado. Exsurge então a necessidade de atuação conjunta, não apenas entre as diferentes manifestações do poder estatal, mas entre estes e a sociedade civil, que deve necessariamente ocorrer no interior do *policy process*.

No entanto, é necessário antes compreender o modo como ocorre a formulação de políticas públicas no interior do processo político. Primeiramente, se faz necessário responder a uma pergunta direta, mas complexa: O que é política pública?

Dye (2013, p. 03) conceitua política pública como sendo a atuação discricionária do Estado, ou seja, “tudo aquilo que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”. Tal concepção atribui ao

termo “Política Pública” as classificações de ação e omissão deliberada, e possui como elemento central o ente produz a política, o Estado.

Esta concepção é criticada por Secchi (2013), que afirma excluir os atores não-estatais do processo decisório, ainda que influenciem a decisão final, também desvirtuando a atuação do Estado para a solução de problemas públicos ao incluir qualquer ato do Estado, como a escolha de não agir, na definição de política, ainda que desprovida de intenção proposital. O autor propõe uma acepção diversa, conceituando política pública como sendo uma diretriz elaborada para a solução de um problema público, de forma independente de quem a formulou ou implementou, ou mesmo do grau de operacionalização que ela contém.

Heidemann e Salm (2009, p. 29) trazem uma concepção polissêmica de política pública, que dentre suas distintas acepções, pode ser considerada “ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade”. Esta concepção possui como elementos centrais a atuação do Estado através do governo e a resolução de questões públicas trazidas à tona pela sociedade, construindo compreensão do termo intermediária entre as outras apresentadas. Portanto, este será o sentido acolhido no presente artigo, cabendo uma única ressalva: o termo também deve incluir a omissão, uma vez que proposital, como hipótese de política, pois pressupõe a escolha voluntária do *policy-maker* e as suas consequências.

Superado o conceito de políticas públicas, é necessário que sejam realizados alguns esclarecimentos acerca do processo político, que é o rito através do qual os problemas públicos e as soluções correspondentes são confrontados para dar origem às mencionadas políticas. Alerta-se que qualquer tentativa de compreender o processo político leva à sua simplificação, uma vez que possui altíssima complexidade, se estende por um período extenso de tempo e envolve uma miríade de repercussões imprevisíveis e interesses dissimulados e ocultos (SABATIER, 2007).

O objetivo proposto para este artigo requer a opção por um modelo de análise que seja capaz de simplificar o processo político e permita a análise do aspecto relacionado com o recorte pretendido, concentrado nos estágios iniciais. A abordagem suscitada deve focar uma análise do problema público da criminalidade e da solução representada pelo método APAC nos estágios iniciais do *policy process*, e portanto, o modelo a guiar a ótica de análise deste estudo será o que concebe o processo político como um ciclo.

O *policy process* pode ser concebido como ciclo de diversas etapas sequenciais, complexas, cíclicas e interdependentes, sem um início ou fim definidos, podendo ocorrer de forma reiterada e repetida até que o problema seja, de fato, solucionado ou saia da agenda pública (DUNN, 2014).

O ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), concebe o processo político como forma de visualização e interpretação que dedica-se a organizar a trajetória de determinada política em etapas sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2013).

Para compreender a ocorrência deste processo na conjuntura do Programa Novos Rumos, é necessário conhecer cada uma das etapas que compõem o processo. Segundo Heidemann e Salm (2009), o *policy cycle* compreende ao menos quatro etapas distintas: a) o conjunto de decisões políticas tomadas para a resolução de problemas sociais previamente estudados; b) a implementação de políticas, ou seja, a tradução das intenções em atitudes concretas; c) o levantamento do grau de sucesso atingido pelos objetivos propostos e do grau da satisfação do destinatário; e d) a avaliação da política, que decidirá se as ações devem persistir, serem reformuladas, ou descontinuadas.

Dunn (2014) e Dye (2009) compreendem o *policy-making* como um processo linear, configurando-o como ciclo finito, cujas etapas ocorrem em sucessão indefinida até atingirem um resultado satisfatório. Este resultado pode ser a solução definitiva, culminando na extinção da política, ou a dissolução do problema, redirecionando a política rumo a outro objetivo. Esta concepção diferencia-se da anterior pois implica na configuração processual do *policy-making* em vez de um ciclo, e tem como consequência a noção de que a atividade política se inicia com a inserção do problema na agenda governamental e termina com a descontinuidade da política, podendo originar ou não, um novo processo.

O processo político, como compreendido por Dunn, ressona com a teoria do equilíbrio pontuado, justificando mudanças políticas abruptas e ocasionais nos processos políticos, que pontuam cenários políticos caracterizados por extensos momentos de estabilidade e equilíbrio, onde tendem a não ocorrer mudanças expressivas (TRUE, JONES, BAUMGARTNER, 2006; JONES, BAUMGARTNER, 2012; CAPELLA, 2006). O processo político, mediante a ocorrência de avaliações periódicas *ex ante* e *ex post*, reformula e modifica a política para adequá-la ao problema, movimentando-se para o equilíbrio do sistema político.

Segundo esta vertente, a finalidade do *policy-making* seria restaurar e manter o equilíbrio entre as forças exercidas por diferentes grupos, com diferentes influências e posições políticas. Cada política, além de ser simplesmente uma escolha do Estado entre o que fazer ou deixar de fazer, seria forma de compensar pelas desigualdades existentes entre diversos grupos de interesse envolvidos no processo político (DYE, 2009).

Ainda, há uma quarta concepção da atividade de *policy-making* a ser abordado no presente artigo, que é a de Secchi (2013), na qual o *policy cycle* compreende sete etapas distintas: a)

identificação do problema; b) formação da agenda; c) formulação de alternativas; d) tomada de decisão; e) implementação; f) avaliação; g) extinção. Estas etapas sequenciais e interdependentes podem variar de ordem, aparecendo misturadas e alternadas, a exemplo dos teóricos do modelo do *garbage can*, que afirmam que as soluções surgem antes mesmo da delimitação do problema.

A primeira etapa se refere à identificação do problema e à atividade de identificação da questão a ser abordada pelo Estado através da política. Esta questão deve se referir a um problema público, guiado pelos interesses da coletividade, e não apenas pelos interesses de grupos particulares.

Entretanto, pela complexidade e poliedricidade inerente aos problemas públicos, o problema não seria passível de simples compreensão e identificação, sendo percebido por mera observação. O problema, que constitui o cerne do *policy process*, deve ser delimitado e construído cautelosamente, sob pena de se comprometer a qualidade das soluções futuramente adotadas (SUBIRATS, 2006).

O problema é definido como diferenciação entre a situação de dever ser e de ser, entre o ideal e o atual, entre uma situação ideal possível e o *status quo*, competindo ao Estado atuar sobre este, aproximando as duas situações o tanto quanto possível. Para tanto, é preciso levantar as causas, as consequências, as soluções, os obstáculos, e outros elementos relacionados com a questão-problema, demandando atuação intensa de atores como agentes políticos, partidos, organizações não-governamentais, e outros (SECCHI, 2013).

Entretanto, ainda que todas as situações que geram insatisfação pública fossem corretamente percebidas e delimitadas, é impossível que o Estado solucionasse a todas, em virtude da finitude de recursos. São necessárias, portanto, escolhas para definir os problemas a serem enfrentados.

Estas escolhas visam a segunda etapa do ciclo, a formação de agenda (*agenda-setting*), e compreendem a atividade política de determinados atores para influenciar as decisões. Esta influência da decisão política, quando tomada de forma particularmente intensa por determinados atores, origina os chamados *champions* e *policy entrepreneurs*, que engajam-se no processo político ativamente, para direcionar a atuação do Estado em um determinado sentido, inserindo-a na agenda política em detrimento de outras (LIMA; MEDEIROS, 2012).

As vicissitudes do processo político, que alteram a percepção pública acerca sobre a importância de um problema, podem incluí-lo ou excluí-lo da agenda, abrindo ou fechando janelas de oportunidade. Assim, as mudanças seriam resultados da alteração de três fluxos, *problems*, *policies* e *politics* (CAPELLA, 2006; ZAHARIADIS, 2006).

O mencionado construto teórico é oriundo da teoria de múltiplos fluxos (*multiple streams*), que lida com as escolhas que permeiam o processo político nas condições de ambiguidade ocorridas nas interações entre os atores. Esta teoria, idealizada por Kingdon (2014), afirma que estes três fluxos, quando alinhados, criam as condições para que determinada política seja produzida, fenômeno conhecido como janela de oportunidade.

A janela de oportunidade, que depende de um alinhamento momentâneo entre a inserção de um problema na agenda política (*problem stream*), uma solução adequada para o problema mencionado (*policy stream*) e a aceitação do problema e da solução pelo cenário político, que envolve o humor nacional (*politics stream*), é o momento crítico para a aprovação da política, e pode ser favorecido pela ocorrência de eventos de grande repercussão pública ou pela atuação dos *policy entrepreneurs* ou dos *policy champions* (ZAHARIADIS, 2006; LIMA; MEDEIROS, 2012; KINGDON, 2014).

As janelas de oportunidade podem requerer extenso período de tempo e de esforço dos atores interessados para que se abram. E pela existência de atores que exercem oposição a certas políticas, representando forças contrárias, o dispêndio de recursos de tempo e dinheiro não pode ser considerado garantia da abertura de uma *policy window*.

Ainda, a inserção de determinados problemas na agenda política pela atuação de atores ou grupos de interesse não é capaz de garantir que a decisão seja tomada em um determinado sentido. A matéria deve ser submetida ao debate político, e está sujeita a pressões contrárias aos interesses do grupo que deflagrou a discussão, sendo necessário então que os atores interessados defendam-na, com unhas e dentes, durante o debate (KINGDON, 2014).

A terceira etapa do *policy process* envolve a formulação de alternativas para a solução do problema já inserido na agenda pública. Neste momento, políticos, analistas e outros atores envolvidos no processo visam objetivar e descrever os objetivos da política formulada, as ações necessárias para alcançá-los e os custos e repercussões destas consequências, trazendo à instância de decisão, da forma mais completa possível, quais os caminhos a serem adotados para a solução do problema, dentro das possibilidades (SECCHI, 2013; DUNN, 2014).

Neste momento, pode ser realizada avaliação prospectiva (*ex ante*), visando ajustar as escolhas da política para direcioná-la conforme os resultados desejados. Estas avaliações, entretanto, podem gerar frustrações nos envolvidos no processo político, pois tendem a criar disparidades entre as soluções preferidas e o trabalho necessário para atingi-las, face à tendência governamental de se relegar os esforços para a implementação (DUNN, 2014).

A decisão, quarta etapa do *policy process*, pode ser tomada conforme o modelo de análise escolhido, contendo os critérios para direcionar a escolha do *policy-maker* em um determinado sentido. Estes modelos classificam-se nas seguintes modalidades: a) racionais, que orientam a escolha na direção apontada por cálculos de benefícios, custos e consequências das soluções adotadas, ou mesmo comparações das opções com as expectativas almejadas; b) incrementais, que direcionam as escolhas através de comparações com escolhas anteriores, visando ajuste mútuo de interesses entre a maioria ou totalidade dos *stakeholders* envolvidos; e c) mistos, que conciliam elementos das modalidades anteriores, visando diminuir custos inerentes à racional e propiciar inovações nas soluções propostas, que não são passíveis de adoção ao se aplicar uma abordagem incrementalista (HEIDEMANN; SALM, 2009; SECCHI, 2013).

Neste momento do *policy process*, implementa-se a política escolhida, estágio que envolve outras nuances e outras abordagens, e que pelo recorte proposto ao presente artigo, não se relaciona com os objetivos formulados. Assim, ainda que rico em oportunidades de aprendizagem no tema, os elementos posteriores à decisão, como a implementação, a avaliação *ex post* e a extinção da política serão relegados para estudos futuros.

### **2.3 Institucionalismo, Neoinstitucionalismo e a influência institucional nas políticas públicas**

No início do século XX, a perspectiva predominante de orientação dos estudos econômicos era a behaviorista, que dedicava-se à análise das transações mercadológicas macroeconômicas e microeconômicas. Com o passar do tempo, foi desenvolvida abordagem que debruçava-se sobre a influência de normas e regras próprias a contextos intra-estruturais nas transações econômicas (HILL; HUPE, 2002). Conhecida como institucionalismo, a nova vertente estudava a racionalidade inerente ao comportamento destinado à solução de problemas, traçando novas formas distintivas, processos, estratégias e competências dos padrões de interação e adaptação organizacional (SELZNICK, 1996).

A emergente perspectiva institucional criou abordagem reacionária e inovadora, em face das perspectivas behavioristas da época (HALL e TAYLOR, 2003). Os institucionalistas clássicos não assumiam que as instituições surgiam espontaneamente, e sempre funcionavam, mas que a ação institucional era capaz de reduzir os impedimentos do problema de *free rider*, de abuso de bens públicos sem a participação na sua criação, problema recorrente quando o assunto é a criação de bens públicos (STINCHCOMBE, 1997).

Instituições, cabe ressaltar, é termo polissêmico, e pode se referir a entidades organizacionais formais ou a um conjunto de regras, normas e estratégias utilizadas por atores operando no interior ou às margens de diversas entidades, que são compartilhadas e compreendidas entre todos, podendo ser exigidas e esperadas nos comportamentos individuais (OSTROM, 2006). Para os fins propostos ao presente artigo, ambas as acepções são pertinentes, relacionando-se intimamente com o raciocínio. Entretanto, evitando equívocos, para a primeira acepção será utilizado o termo “organização”, e a segunda acepção será atribuída ao termo “instituição”.

Na teoria institucional clássica, há dois elementos compartilhados pelas perspectivas teóricas à institucionalização organizacional: a presença de um regramento social, composto por padrão de ação organizado, e o seu enraizamento em estruturas sociais, não ligadas a atores ou situações em particular (ZUCKER, 1987). A vertente institucionalista atribui grande importância aos valores organizacionais, afirmando que definem e medem a velocidade de resposta organizacional quando confrontadas com novas demandas e circunstâncias (*readiness*) (SELZNICK, 1996). Estes valores possuem a função de orientar ações em face de problemas, trazendo diretrizes de atuação organizacional, ou seja, trazendo instituições.

Após uma onda de acelerada produção criativa, houve uma onda de revisões da teoria institucionalista, onde alguns autores como Zucker e DiMaggio voltaram-se aos seus trabalhos originais, reestruturando-os. Esta revisão deu origem a uma nova vertente, conhecida como novo institucionalismo, ou *neoinstitucionalismo* (SCOTT, 1987).

O novo institucionalismo consiste em uma perspectiva epistemológica composta por ideias voltadas à compreensão de organizações como conectadas de forma interdependente através de suas lógicas de ação e significados inerentes no interior do processo político (MARCH; OLSEN, 1984). As novas ideias enfraquecem as concepções de outrora, que pregavam a independência organizacional e a compreensão da ação política como estritamente racional, propondo nova abordagem da maneira como ocorre o *policy process*.

Com a revisão da teoria institucionalista, os valores passaram a ser considerados capazes de incentivar e direcionar a formação organizacional, definindo a forma tanto intra- quanto inter-organizações, ou seja, no campo organizacional. A modificação, segundo a teoria neoinstitucionalista, ocorre na forma dos processos de isomorfismo normativo, mimético e coercitivo (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Esta nova abordagem, surgida na década de 1980, é uma perspectiva teórica que não corresponde a uma corrente única de pensamento, mas compreende pelo menos três vertentes, o

institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional, e o institucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2003). As três vertentes possuem a característica de abordar problemas comuns, importando-se com as dificuldades de compreender o que atores humanos querem ao assumir que as escolhas políticas são afetadas de forma intensa pelos contextos institucionais onde foram expressadas (IMMERGUT, 1998).

Desta forma, o assunto abordado por estas vertentes ao estudar a influência institucional nas escolhas políticas, aproxima-se das escolhas realizadas no interior do *policy process*. Esta afirmação decorre do fato de o processo político envolver decisões tomadas por atores individuais no núcleo do contexto institucional, relacionado com a formulação de políticas públicas. Reitera-se que por instituições governamentais entende-se padrões estruturados (perenes) de comportamento individuais e coletivos, que afetam o *policy process*, modificando o seu resultado final (DYE, 2009).

O governo não é apenas o produto de forças externas, advindas da sociedade ou da economia, mas possui autonomia, apesar de não uno ou monolítico, eis que se constrói à partir das deliberações de suas partes constituintes (KINGDON, 2014). Portanto, o exercício do *policy-making* é modificado por preferências políticas previamente estabelecidas, decorrentes de valores, símbolos e preferências individuais das autoridades, arraigados profundamente nas instituições.

Estas preferências são influenciadas por três elementos, interdependentes e endógenos ao *policy process*: a) interesses, ou a distribuição de preferências entre os atores; b) poderes, ou recursos necessários para se realizar as ações possíveis; e c) constituições, ou regras pelas quais o processo político se pauta (MARCH; OLSEN, 1984).

Assim, os valores institucionais acabam partilhando da legitimidade, universalidade e coercibilidade decorrentes do poder de decisão oriundo do envolvimento do Estado (DYE, 2013). As instituições, ao traduzir qual a decisão aceitável ou apropriada em determinada conjuntura e sistema político, modificam-se e são modificadas através do próprio processo de escolha, bem como pelo envolvimento dos diferentes atores, chamado de socialização (MARCH; OLSEN, 1984).

O debate no interior do processo de criação de políticas, especificamente no que diz respeito à *agenda-setting* e à decisão sobre as soluções adotadas, realiza modificação ambivalente, sendo que as instituições tanto alteram o ambiente político, pela modificação das preferências políticas, quanto são modificadas por ele, construindo novas normas, valores e símbolos a guiarem as decisões governamentais.

### 3 Discussão

Neste momento, retorna-se à temática do presente artigo, que versa sobre a consolidação do Programa Novos Rumos como Política Pública, voltada à disseminação do método APAC de execução de penas privativas de liberdade no Estado de Minas Gerais.

Retomando o histórico da APAC, surgiu informalmente no ano de 1972 como iniciativa privada de evangelização dos condenados no presídio de Humaitá, em São José dos Campos-SP. O acrônimo, entretanto, significava “Amando ao Próximo Amarás a Cristo”, o que mostra forte influência religiosa. Em 1974, a organização formalizou-se sob o nome Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, constituindo pessoa jurídica que viria a tornar-se ator central para com o processo de implantação do método (FBAC, 2019).

A organização não foi adotada e disseminada imediatamente em Minas Gerais. Apenas em 2001, após árdua e longa campanha política, envolvendo atores como a própria APAC, Mário Ottonboni, fundador da Associação, os Desembargadores Gudesteu Biber Sampaio e Sérgio Antônio de Andrade, dentre outros, o problema foi considerado relevante o suficiente para ser inserido na agenda governamental (MINAS GERAIS, 2012).

Em diante, conforme os fluxos necessários para a criação da *policy window* caminharam rumo à aproximação, as instituições que regiam o processo político foram sofrendo alterações junto com o campo político, o que alterou a opinião do Executivo e do Legislativo estaduais, agora favoráveis à solução proposta. Em 2004, por um convênio com o Judiciário estadual celebrado entre o então Governador, Antônio Anastasia, e da promulgação da lei estadual 15.299/2004, a implantação de unidades do método APAC pelo Programa Novos Rumos passou a ser política pública de execução penal (MINAS GERAIS, 2012).

Assim, a política se consolidou como parte da agenda pública estadual, e foi tomada a decisão de adotar a APAC como solução para o problema de criminalidade e reincidência, iniciando-se a sua implantação sistemática no território estadual, que hoje somam oitenta unidades, entre implantadas e em implantação.

### 4 Considerações Finais

O presente artigo objetivou analisar as teorias que permeiam o *policy process* através da ilustração consistente no caminho seguido pela APAC e a sua recepção como solução de um problema público no Estado de Minas Gerais.

Mostrou-se que o processo político é complexo, pois envolve uma vasta gama de atores, muitos dos quais não puderam ser identificados, em razão de a sua influência não ter sido evidenciada na mesma proporção. Ainda, observou-se que o processo pode ser demorado, exigindo muito tempo e recursos dos atores envolvidos, eis que após trinta e dois anos depois da criação da primeira unidade da organização que a APAC foi considerada como solução cabível para o problema correspondente.

Ainda, verificou-se que este processo político envolveu todos os três poderes da federação. O Poder Judiciário, ator central no *policy process*, exerceu intensa participação na formulação do problema e no *agenda-setting*, de modo que instigou a participação dos Poderes Executivo e Legislativo, que posteriormente envolveram-se no debate, recepcionando a solução no âmbito público através do exercício de suas funções típicas.

Outrossim, a adoção do método diferenciado de execução de pena foi solução criada antes do próprio problema ser inserido na agenda. Assim, foi apenas quando o cenário institucional modificou-se, permitindo que os fluxos políticos se alinhassem, que os desafios para a adoção da solução pré-concebida puderam ser superados.

Por fim, afirma-se que a APAC, como política pública de execução penal e da forma como foi concebida no Estado de Minas Gerais, dependeu do envolvimento de todos os três poderes da federação brasileira, Executivo, Legislativo e Judiciário. A interatividade do Executivo estadual através do custeio e da realização dos convênios necessários, e do Legislativo Estadual através da promulgação da legislação pertinente, modificando as normas institucionais para possibilitar a passagem da política através da janela de oportunidade, foram condições *sine qua non* ao sucesso do processo político tomado como ilustração para o presente artigo, sem as quais, o sonho de Ottoboni não seria possível.

## Referências

- ALMEIDA, A. N. DE; OLIVEIRA JÚNIOR, J. R. DE. O sistema APAC como alternativa ao sistema carcerário tradicional na busca pela redução da reincidência criminal no Brasil. **Revista Vox**, n. 18, p. 75–89, 2024.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, direito e sociedade**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2007.
- BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário**. CPI sistema carcerário. Brasília: Edições Câmara, 2009. 620 p.
- BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.
- CAPELLA, Ana Cláudia N.. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **BIB**, São Paulo, n. 61, 1o semestre de 2006, pp. 25-52.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões – BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos**, Conselho Nacional de Justiça, Brasília, agosto de 2018. 100p. CNJ: Brasília, 2018.
- DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. **American sociological review**, p. 147-160, 1983.
- DUNN, William N. **Public policy analysis**. Pearson Education Limited, 2014.
- DYE, Thomas R. **Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas**. In: HEIDEMANN, F. G. e SALM, J. F.. Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- DYE, Thomas R. **Understanding Public Policy: Pearson New International Edition**. 14. ed. Pearson Higher Ed, 2013.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. Salvador: Juspodivm, 2017.
- FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. 27. ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados - FBAC. **Portal: Histórico da FBAC**. 29 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/index.php/pt/videos/1293-historico-da-fbac>>. Acesso em: 27 ago. 2019.
- Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados - FBAC. **Portal. APACs. O que é uma APAC?**. Disponível em: <<http://www.fbac.org.br/index.php/pt/videos/1293-historico-da-fbac>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

GRUPO DE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E ECONÔMICAS. Reincidência Criminal no Brasil. Recife: Departamento Penitenciário Nacional, 2022.

GONÇALVES, Leonardo Augusto. Políticas públicas e direitos sociais. In: **XVI Congresso Nacional do Conpedi-Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**. 2007.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R.. **As três versões do neo-institucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 01 Out. 2019. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy: Governance in theory and in practice**. Londres: Sage, 2002.

HILL, Michael. HUPE, Peter. **Implementing Public Policy**. 1. ed. London: Sage, 2002.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. Martins Fontes, 2003.

IMMERGUT, Ellen M. The theoretical core of the new institutionalism. **Politics & Society**, Vol. 26, No. 1, Março de 1998. 5-34.

INFOPEN. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias: INFOPEN Atualização - Junho de 2017**. MOURA, Marcos Vinicius (Org.). 65p., Brasília: 2019.

JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. **The Policy Studies Journal**, Vol. 40, No. 1, 2012.

KINGDON, John W. Agendas, alternatives and public policies. 2. ed. New York: Longman, 2014.

LIMA, M. L. O. F.; MEDEIROS, J. J.. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Rev. Adm. Pública**. ed. 46(5): 1251-1270, set./out. 2012.

LOCKE, John. Dois tratados sobre o governo, Livro II. **Os grandes filósofos do direito**. Trad. Julio Fischer. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: Organizational factors in political life. **American political science review**, v. 78, n. 3, p. 734-749, 1983.

MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MINAS GERAIS, Tribunal de Justiça. **Programa novos rumos da execução penal**. Publicado em 07 abr. 2017. Disponível em: <<http://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/acoes-e-programas/programa-novos-rumos.htm#.XdwmO5NKiUk>> Acesso em: 25 nov. 2019.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **A execução penal à luz do método APAC**. Org. Jane Ribeiro Silva. Belo Horizonte: Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, 2011.

- MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.
- OSTROM, Elinor. **Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework**. In: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007. Part II. Cap. 2. pp. 21-64.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios do direito político**. Editora Companhia das Letras, 2011.
- SABATIER, Paul. **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SELZNICK, Philip. Institutionalism "old" and "new". **Administrative science quarterly**, p. 270-277, 1996.
- SECRETARIA NACIONAL DE POLÍTICAS PENAIS. **Relatório de Informações Penais - RELIPEN**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2024.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 37 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- STINCHCOMBE, Arthur L. On the virtues of the old institutionalism. **Annual review of sociology**, v. 23, n. 1, p. 1-18, 1997.
- SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos**. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E.. *Políticas públicas: coletânea*. Brasília: ENAP, 2006.
- TRUE, James; JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. **Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking**. In: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007. Part III. Cap. 6. pp. 155-188.
- WORLD PRISON BRIEF. **Brasil**. Disponível em: <<https://www.prisonstudies.org/country/brazil>>. Acesso em: 28 nov. 2022.
- ZAHRIADIS, Nikolaos. **The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects**. In: SABATIER, Paul. *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 2007. Part II. Cap. 3. pp. 65-92.
- ZUCKER, Lynne G. Institutional theories of organization. **Annual review of sociology**, v. 13, n. 1, p. 443-464, 1987.

### **Reconhecimento e conflitos de interesse**

Os autores declaram não ter conflitos de interesse com relação à pesquisa, autoria e/ou publicação deste artigo.

Nós reconhecemos o suporte financeiro de \_\_\_\_\_, que forneceu os recursos necessários para a condução deste estudo. Somos profundamente gratos por este investimento na nossa pesquisa, e esperamos que nossos resultados possam contribuir com a sua missão de promover a saúde e bem-estar de indivíduos e comunidades.

Quaisquer erros ou omissões são de nossa responsabilidade.