



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO E PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA - PPGP
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA



FAGNER MARTINS DE SANTANA

**GESTÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL: Uma análise da atuação dos Conselhos
da Comunidade a partir do caso de Teresina-PI.**

TERESINA/PI
2022

FAGNER MARTINS DE SANTANA

GESTÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL: Uma análise da atuação dos Conselhos da Comunidade a partir do caso de Teresina-PI.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Profa. Dra. Flávia Lorene Sampaio Barbosa.

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

S232g Santana, Fagner Martins de.
Gestão social na execução penal : uma análise da atuação dos
Conselhos da Comunidade a partir do caso de Teresina-PI / Fagner
Martins de Santana. -- 2022.
135 f. : il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro
de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em
Gestão Pública, Teresina, 2022.
Orientadora: Prof.^a Dr.^a Flávia Lorene Sampaio Barbosa.

1. Conselhos gestores - Teresina (PI). 2. Conselho da
Comunidade. 3. Gestão social. 4. Cidadania deliberativa. I. Barbosa,
Flávia Lorene Sampaio. II. Título.

CDD 323.042 009 812 2

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

FAGNER MARTINS DE SANTANA

GESTÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL: Uma análise da atuação dos Conselhos da Comunidade a partir do caso de Teresina-PI.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Gestão Pública da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Gestão Pública.

Área de Concentração: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional

Linha de Pesquisa: Instituições e Políticas Públicas

Orientador: Profa. Dra. Flávia Lorene Sampaio Barbosa.

Aprovada em 21 de fevereiro de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Flávia Lorene Sampaio Barbosa

Profa. Dra. Flávia Lorene Sampaio Barbosa (UFPI)

Orientadora

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

Profa. Dra. Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

Examinador Colaborador do PPGGP (UFPI)

Maria Vilma Coelho Moreira Faria

Profa. Dra. Maria Vilma Coelho Moreira Faria (UNILAB)

Examinador Externo

RESUMO

A Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, conhecida como Lei de Execução Penal (LEP), reconheceu a importância da participação de diversos atores institucionais como responsáveis pelo processo de condução da execução penal, tanto na esfera pública estatal, como pela representação da sociedade. Dentre os órgãos componentes da execução penal, instituídos em seu Art. 61, a LEP instituiu a figura dos Conselhos da Comunidade como instância local de participação da sociedade nas definições das políticas públicas relacionadas ao sistema prisional. Não obstante, percebe-se que a atuação desse importante órgão colegiado possui diversos desafios que dificultam o cumprimento da sua função legal a contento. Assim, considerando que os Conselhos da Comunidade se apresentam como uma esfera pública de decisão coletiva, o órgão se apresenta como terreno fértil para a prática da Gestão Social. Nesse sentido a pesquisa visa compreender de que forma a gestão social, na perspectiva da cidadania deliberativa, pode contribuir para a melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, a partir da análise do conselho de Teresina-PI. Para tanto, o estudo se deu através de uma abordagem qualitativa, do tipo exploratória e descritiva, por meio de estudo de caso que teve como base de análise a triangulação de dados entre a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas com membros do conselho da comunidade de Teresina. O resultado do estudo revelou diversos fatores inerentes ao contexto da gestão social, por meio da análise de critérios da cidadania deliberativa, que podem contribuir na melhoria da atuação dos Conselhos da Comunidade. Diante disso, a pesquisa apresenta sugestões de diretrizes de atuação dos conselhos da comunidade, por meio de elementos da gestão social, contribuindo ainda para que a comunidade possa ser mais envolvida no combate à grave crise enfrentada pelo sistema prisional brasileiro, caracterizada por problemas estruturantes, dentre as quais se destacam a superlotação nas unidades prisionais.

Palavras-Chave: Conselho da Comunidade; Gestão Social; Cidadania Deliberativa.

ABSTRACT

Law 7,210, of July 11, 1984, known as the Penal Execution Law (LEP), recognized the importance of the participation of several institutional actors as responsible for the process of conducting criminal execution, both in the state public sphere and for the representation of the society. Among the component bodies of criminal enforcement, established in its Art. 61, the LEP established the figure of Community Councils as a local instance of society's participation in the definition of public policies related to the prison system. Nevertheless, it is clear that the performance of this important collegiate body has several challenges that make it difficult to fulfill its legal function satisfactorily. Thus, considering that the Community Councils present themselves as a public sphere of collective decision, the body presents itself as fertile ground for the practice of Social Management. In this sense, the research aims to understand how social management, from the perspective of deliberative citizenship, can contribute to improving the performance of community councils, based on the analysis of the Teresina-PI council. Therefore, the study was carried out through a qualitative approach, of the exploratory and descriptive type, through a case study that was based on the analysis of data triangulation between bibliographic research, documentary research and interviews with members of the community council. from Teresina. The result of the study revealed several factors inherent to the context of social management, through the analysis of deliberative citizenship criteria, which can contribute to improving the performance of Community Councils. In view of this, the research presents suggestions for action guidelines for community councils, through elements of social management, also contributing to the community being more involved in combating the serious crisis faced by the Brazilian prison system, characterized by structuring problems, among which the overcrowding in prisons stands out.

Key words: Community Council; Social Management; Deliberative Citizenship;

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Trajetória da Gestão Social como Campo de Saber no Brasil (1998-2018).

Quadro 2 - Diversidade de conceitos de gestão social.

Quadro 3 - Grupo de usuários e seus interesses.

Quadro 4 - Revisão Sistemática sobre a atuação do Conselho da Comunidade no Brasil.

Quadro 5 - Categorias e critérios de análise da cidadania deliberativa

Quadro 6 - Critérios de análise do controle social

Quadro 7 - Unidades prisionais por território de desenvolvimento no Piauí

Quadro 8 - População prisional do Piauí por território, cidade, capacidade e lotação.

Quadro 9 - Levantamento de Conselhos da Comunidade no Estado do Piauí.

Quadro 10 - Diretrizes de atuação dos conselhos da comunidade, na perspectiva da gestão social.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –Framework da atuação dos conselhos da comunidade na perspectiva da gestão social

Figura 2 - Representação da matriz de categorias e critérios de análise

LISTA DE SIGLAS

ADPF - Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental
ANPAD - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração
CEP - Conselho de Ética em Pesquisa
CGU - Controladoria Geral da União
CIAGS - Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento e Gestão Social
CNJ - Conselho Nacional de Justiça
CNPCCP - Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
DEPEN - Departamento Penitenciário Nacional
EBAPE - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
EnANPAD - Encontro Associação Nacional da ANPAD
ENAPEGS - Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social
FGV - Fundação Getúlio Vargas
FUNPEN - Fundo Penitenciário Nacional
GPDeC - Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania
GMF - Grupo de Monitoração e Fiscalização do Sistema Carcerário
GS - Gestão Social
IPOG - Instituto de Governo e Políticas Públicas
LEP - Lei de Execução Penal
NEV - Núcleo de Estudos da Violência
OAB - Ordem dos Advogados do Brasil
OMS - Organização Mundial da Saúde
ONG - Organização Não Governamental
PEGS - Programa de Estudos em Gestão Social
PUC/SP - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
RAP - Revista de Administração Pública
RGS - Rede de Pesquisadores em Gestão Social
SEJUS-PI - Secretaria de Justiça do Piauí
STF - Supremo Tribunal Federal
TICs - Tecnologias de Informação e Comunicação
TS - Terceiro Setor
UAB - Universidade Autônoma de Barcelona

UFBA - Universidade Federal da Bahia

UFCA - Universidade Federal do Cariri

UFMG - Universidade Federal de Minas Gerais

USP - Universidade de São Paulo

UFT - Universidade Federal do Tocantins

UNIJUÍ - Universidade Federal do Noroeste do Rio Grande do Sul

VEP - Vara de Execução Penal

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, em primeiro lugar, pela saúde, disposição, coragem e pela oportunidade concedida de ter acesso ao tão sonhado Mestrado;

À minha esposa, Rakel, pelo amor, companheirismo, incentivo, e principalmente pela compreensão pelos momentos juntos abdicados em prol desse trabalho;

Aos meus pais, José Martins e Mailde, por acreditarem, desde muito cedo, que a educação é a principal forma de alcançarmos os nossos sonhos, contribuindo ainda para o crescimento de uma sociedade sólida;

Aos meus irmãos Fábio e Flávio pela parceria, incentivo e por acreditarem, também, desde os tempos de graduação, que eu poderia ir muito além na minha formação acadêmica;

Aos meus sogros, tios, cunhados, sobrinha, primos, amigos e demais familiares pelo apoio e compreensão pelas ausências;

À Profa. Dra. Flávia Lorene Sampaio Barbosa pela orientação, disponibilidade, compreensão, assistência, insistência, pela transmissão do vasto conhecimento e principalmente pela confiança e por acreditar sempre em mim;

Aos demais Docentes do Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública da UFPI, pelo vasto conhecimento que nos foi repassado, pela amizade e convivência no curso;

Ao Núcleo de Pesquisa em Gestão Pública (NUGEP), da UFPI pelo aprendizado e incentivo à prática da pesquisa acadêmica;

Aos amigos da 6ª Turma do Programa de Mestrado em Gestão Pública da UFPI pelo companheirismo, convivência, união e incentivo mútuo;

À Secretaria de Estado da Justiça do Piauí, instituição da qual sou servidor, em nome do Senhor Secretário, Dr. Carlos Edilson Rodrigues Barbosa, pelo incentivo e apoio, e aos demais colegas de trabalho pela torcida;

Ao Conselho da Comunidade de Teresina, por meio dos seus conselheiros entrevistados, pela abertura e disponibilidade para a realização da pesquisa;

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Problema de pesquisa.....	18
1.2 Objetivos geral e específicos	18
1.3 Justificativa	19
1.4 Estrutura da dissertação	20
2 REFERENCIAL TEÓRICO	21
2.1 Sociedade e Cárcere.....	21
2.2 O Conselho da Comunidade como elo entre a sociedade e o cárcere	24
2.2.1. Principais desafios na atuação dos conselhos da comunidade	27
2.3 Fundamentos sobre Gestão Social	29
2.3.1 Gestão Social e Conselhos Gestores.....	31
2.3.2 Gestão social como campo de saber no Brasil	32
2.4 Controle social: conceito e considerações.....	38
2.5 Revisão Sistemática: Conselhos da Comunidade e Gestão Social.....	42
2.6 Framework da atuação dos Conselhos da Comunidade, por meio da Gestão Social.....	48
3 METODOLOGIA.....	54
3.1 Natureza e tipo da pesquisa	54
3.2 Unidade de análise e sujeitos da pesquisa	55
3.3 Procedimentos de coleta dos dados	57
3.4 Análise de dados	62
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA.....	64
4.1 Análise documental	64
4.2 Análise das entrevistas	70
4.2.1 Processo de Discussão;.....	70
4.2.2 Inclusão.....	82
4.2.3 Pluralismo.....	88
4.2.4 Igualdade Participativa	91
4.2.5 Autonomia	96
4.2.6 Bem Comum.....	103
4.2.7 Controle Social	106
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123
APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS	130
APÊNDICE B - TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA POSSE E UTILIZAÇÃO DE IMAGEM E SOM DE VOZ PARA FINS EDUCACIONAIS.....	132
APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....	133

1 INTRODUÇÃO

O sistema prisional brasileiro é tema de constante debate em razão de uma crise caracterizada por diversos problemas estruturantes, entre os quais se destaca a superlotação das unidades prisionais, conforme relata o Conselho Nacional de Justiça (2019). De acordo com o órgão, “o inchaço existente nas unidades prisionais é ainda mais preocupante, quando se considera a baixa capacidade de resposta do Estado ao problema” (CNJ, 2019, p. 44).

Segundo o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública responsável pela coordenação da política prisional no Brasil, conforme dados publicados pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias, referente ao período de junho a dezembro de 2019, o Brasil registrou a marca de 755.279 presos, entre os órgãos do sistema prisional e outras prisões, como carceragens de Delegacias de Polícia Civil, ao tempo em que registrou apenas 442.349, portanto com um déficit de 312.925 vagas.

Outro levantamento apresentado pelo Monitor da Violência (2020)¹, criado pelo site G1, em parceria com o Núcleo de Estudos da Violência (NEV) da Universidade de São Paulo (USP) e com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, mostra que o país possui um percentual de lotação de 67,8% acima da sua capacidade. São destaques os Estados do Amapá, Amazonas, Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso do Sul, Roraima e Pernambuco, cuja população ultrapassa o dobro da capacidade de vagas disponíveis (G1, 2019)².

De acordo com o CNJ (2019), os problemas estruturantes do sistema prisional, como a superlotação, desencadeiam diversos outros problemas, como; perda de controle interno, com violações sistemáticas de direitos; comprometimento da individualização da pena; déficit de gestão e falta de transparência. Nessa perspectiva, o Monitor da Violência (2019) aponta ainda, dentre outros fatores, a dificuldade em efetivar as políticas de ressocialização como uma das principais conseqüências da superlotação. De acordo com a instituição, menos de 19% da população prisional exerce atividade laboral e menos de 13% dela, estuda.

A superlotação nos estabelecimentos prisionais, conforme Zanotto e Russowsky (2020), contribui para o aumento da criminalidade no Brasil, considerando o contato que

¹ Monitor da Violência: Raio X do sistema prisional em 2020. Disponível em https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2020/raio-x-do-sistema-prisional/?_ga=2.253926664.1415571686.1607558760-3180e42c-095a-3924-10cb-979fe8115048

² Monitor da Violência: Prisões superlotadas não inibirão o crime e a violência. 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/26/priso-es-superlotadas-nao-inibirao-o-crime-e-a-violencia.ghtml>

muitos presos passam a ter com outros presos de maior periculosidade, transmutando-se em participantes de “verdadeiros cursos profissionalizantes de práticas criminosas”, tendo em vista, ainda, a grande dificuldade de separar os presos de maior periculosidade daqueles que ainda são em sua maioria primários, o que leva os mais experientes ao aliciamento e ao ensinamentos de condutas ilícitas mais avançadas. Nesse diapasão, ainda conforme os autores, o egresso do sistema prisional pode passar a “trabalhar” para facções criminosas, considerando o vínculo com facções criminosas advindas do cárcere, contribuindo ainda para o aumento do índice de reincidências.

Taquary e Leão (2019) afirmam que esse conjunto de mazelas foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como “Estado de Coisas Inconstitucional”, em relação ao sistema prisional brasileiro, através da Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. De acordo com os autores, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional teve como principal objetivo sanar as lesões aos preceitos fundamentais da Constituição decorrentes da omissão de políticas públicas voltadas ao sistema prisional, e especificamente, aumentar o rigor na concessão das prisões provisórias, através de audiências de custódia; a realização de revisão de processos de execução da pena, através de mutirão carcerário pelo CNJ; bem como o descontigenciamento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN) para financiar programas para a promoção da humanização do sistema prisional por um processo de ressocialização mais efetivo.

Nesse viés, Ribeiro (2018) define a ressocialização como a reeducação do apenado para o retorno digno à sociedade, por meio da oferta de medidas para sua reconstrução moral e ferramentas para sua reinserção orientada, de forma a incentivar o trabalho e combater a reincidência. De acordo com o pesquisador, além das ações do poder executivo na melhoria do sistema prisional, a participação ativa da sociedade deve ser vista com protagonismo no projeto de reintegração dos apenados.

Para que a sociedade participe mais ativamente na resolução desse problema social, o poder público precisa adotar medidas que fomentem a sua inserção no debate. Consoante Cabral (2015), a ação do Estado se sobrepõe em razão da comprovada inércia da comunidade em não se envolver com os problemas relacionados à questão presidiária. Como consequência, há um índice não invejável da participação social na execução penal, e isso ocorre pelo próprio desconhecimento dessa necessidade por parte da população.

A própria Lei de Execução Penal (LEP), Lei Nº 7.210/1984, em seu Art. 4º, traz o comando de que o Estado deverá recorrer à cooperação com a comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança. Nesta senda, a Lei instituiu, dentre os órgãos da

execução penal, o conselho da comunidade, conforme a descrição do inciso VII do Art. 61 do instrumento legal.

[...]

Art. 61. São órgãos da execução penal:

I - O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

II - O Juízo da Execução;

III - O Ministério Público;

IV - O Conselho Penitenciário;

V - Os Departamentos Penitenciários;

VI - O Patronato;

VII - O Conselho da Comunidade;

VIII - A Defensoria Pública (Incluído pela Lei 12.313, de 2010)

[...] (BRASIL, 1984).

Nessa perspectiva, o conselho da comunidade se apresenta como órgão da execução penal, com abrangência local, cujas atribuições são exemplificadas no artigo 81, da Lei de Execuções Penais, tais como: visitas periódicas com entrevistas aos presos; apresentação de relatórios mensais à Vara de Execuções Penais e ao Conselho Penitenciário; realização de diligências para a obtenção e manutenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência aos apenados (BRASIL, 1984). De acordo com Ribeiro (2018), o papel do conselho pode ser resumido como o de representar a comunidade na implementação de políticas penais e penitenciárias no perímetro local.

O contexto de expressão das ações do conselho da comunidade, citadas acima, reporta-se a uma linha de pesquisas despontada no Brasil na década de 1990, a qual marca um conceito de gestão, em constante evolução na academia, iniciado por meio dos trabalhos desenvolvidos pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), o qual é entendido como um processo de decisão coletiva, sem coerção, baseada na transparência e na inteligibilidade, promovendo a emancipação social enquanto fim último, a Gestão Social (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011).

Na mesma vertente, a definição de gestão social está apoiada no conceito habermasiano de cidadania deliberativa, segundo a qual a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (ALLENBRANDT; CANÇADO; MUELLER, 2018).

Essa relação pode ser embasada na esfera pública, inspirada no pensamento habermasiano, caracterizada como um espaço de formação da opinião pública gerada a partir da inserção da sociedade no processo discursivo, no qual o diálogo constitui o elemento privilegiado na defesa de consenso que vise a coletividade. A socialização dos cidadãos na

esfera pública pode pressionar e influenciar nas tomadas de decisão política (TENÓRIO; ALTIERE; KRONEMBERGER, 2018).

Nessa mesma perspectiva, Cançado, Pereira e Tenório (2013) ressaltam a importância da esfera pública ao defenderem a existência de sua representação em um espaço que permita o encontro dos participantes e detenha as condições indispensáveis para os indivíduos alcançarem decisões orientadas ao bem-estar social, como condição para garantia da efetividade da gestão social.

Cardoso (2018) afirma que para atingir objetivos comuns voltados à segurança da sociedade, a participação da comunidade é necessária. Essa participação representa um importante suporte para que as políticas públicas saiam do papel de forma efetiva. Nessa lógica, de acordo com o autor, o controle social surge do engajamento da sociedade, que passa a atuar de forma direta e incisiva na defesa de interesses de toda a comunidade representada.

Nesse contexto, após os anos de 1970, foi intensificada, ainda, a criação de mecanismos de controle, por parte de movimentos sociais que lutam pela democratização da sociedade brasileira, a fim de buscar o direito de intervir nas políticas públicas. O controle social é, nesse sentido, uma forma de compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas; um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania. Trata-se, por certo, da capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas (ALLEBRANDT; CANÇADO; MUELLER, 2018).

Para Siraque (2004), o controle social pode ser definido como o ato de vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações a respeito da função administrativa do Estado, com o objetivo de verificar se as decisões tomadas pelo poder público estão sendo realizadas em conformidade com os preceitos constitucionais. De acordo com o autor, o controle social surge na verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou de sua legalidade.

Complementando, Serra e Carneiro (2012) afirmam que o controle social é caracterizado pela participação da sociedade no acompanhamento das escolhas de interesse público, verificação dos planos orçamentários de governos e das ações de gestão pública, da execução de suas políticas, avaliando atos, cumprimento de objetivos, processos e resultados. Alinha-se, portanto, com as atribuições dos conselhos de comunidade.

Nesse ensejo, a Controladoria Geral da União (CGU) declara que o controle social pode ser entendido como “a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania” (CGU, 2012, p. 16).

Por conseguinte, é perceptível no texto da Lei de Execução Penal, a presença de termos que remetem ao controle social na atuação dos conselhos da comunidade, a exemplo do Art. 139:

[...] A observação cautelar e a proteção realizadas por serviço social penitenciário, Patronato ou Conselho da Comunidade terão a finalidade de:
 I – Fazer observar o cumprimento das condições especificadas na sentença concessiva do benefício;
 II – Proteger o beneficiário, orientando-o na obtenção de atividade laborativa.
 [...] (BRASIL, 1984)

O Art. 158 da LEP, também evidencia expressões que remontam ao controle social como atribuição dos Conselhos da Comunidade:

Art. 158. [...]
 § 3º A fiscalização do cumprimento das condições, reguladas nos Estados, Territórios e Distrito Federal por normas supletivas, será atribuída a serviço social penitenciário, Patronato, Conselho da Comunidade ou instituição beneficiada com a prestação de serviços, inspecionados pelo Conselho Penitenciário, pelo Ministério Público, ou ambos, devendo o Juiz da execução suprir, por ato, a falta de normas supletivas. [...]
 (BRASIL, 1984).

Nesse cenário, por se tratar de um ambiente público, de caráter local, em que a comunidade é corresponsável pela tomada de decisão referente às políticas públicas implementadas no ambiente prisional, surge a oportunidade de verificar a atuação dos conselhos da comunidade por meio da gestão social. Assim, a partir da perspectiva apresentada, buscou-se na literatura, estudos que tivessem como objeto a forma de atuação dos conselhos da comunidade, por meio de elementos característicos da gestão social. Pretendeu-se com isso construir um melhor entendimento de tal relação.

Uma revisão sistemática revelou que a crítica sobre o modelo geral de definição da atuação dos conselhos da comunidade no Brasil, com base na atual legislação, é o tema mais recorrente em pesquisas (FERREIRA, 2014; SILVA, 2019; RIBEIRO, 2018; COSTA; RÉGIS, 2019; WOLFF, 2010). Dentre os trabalhos, é possível identificar ainda proposições de alterações legislativas com a finalidade de melhorar o desempenho e atuação dos órgãos (RIBEIRO, 2018; COSTA; RÉGIS, 2019).

Foi possível identificar, ainda, estudos de caso específicos, destacando a atuação dos conselhos estudados, enaltecendo os conselhos e mostrando a importância dos órgãos como instrumento de promoção da ressocialização (JASCHKE; SILVA, 2019; CABRAL, 2015; OLIVEIRA, 2020). Ademais, foi possível conhecer ainda um estudo de caso específico com críticas ao conselho (ROCHA, 2017), além de um trabalho com sugestão de metodologia para

atuação dos conselhos (FERREIRA, 2014), com base em projeto de extensão da Universidade de São Paulo (USP).

Assim, dentre as pesquisas levantadas, observa-se ausência de estudos que relacionem a atuação do conselho da comunidade, sob a perspectiva da gestão social, fato que se confirma como uma lacuna teórica e empírica, que torna oportuno o aprofundamento de seu estudo. Nesse diapasão, a presente pesquisa inova ao propor essa análise de forma a identificar possíveis contribuições no desenvolvimento e melhoria da atuação dos conselhos de comunidade.

1.1 Problema de pesquisa

Tendo em vista a discussão apresentada, sobretudo quanto à situação do sistema prisional do país, o qual cada dia eleva sua população carcerária, trazendo consigo problemas estruturais que contribuem para o agravamento da violência e criminalidade (FOUCAULT, 1991; BITTENCOURT, 1993; SÁ, 1998; LUNARDI; NÓBREGA, 2004; SILVA, 2014; RIBEIRO, 2018; CABRAL, 2015); considerando a necessidade de inclusão, cada vez mais, da sociedade na definição das políticas públicas relacionadas ao sistema prisional, o Conselho da Comunidade, conforme apontado acima, se apresenta como importante instrumento de elo entre a sociedade e o cárcere (SILVA, 2014; FERREIRA, 2014; RIBEIRO, 2018; WOLFF, 2010; JASCHKE; SILVA, 2019).

Nessa perspectiva, através da literatura (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; VILELLA, 2012; TENÓRIO; ALTIERE; KRONEMBERGER, 2018), percebeu-se que elementos teóricos de gestão social, incluindo aspectos originários do conceito habermasiano de cidadania deliberativa (ALLEBRANDT; CANÇADO; MUELLER, 2018; SIRAQUE, 2004; SERRA; CARNEIRO, 2012; CGU, 2012) se apresentam como possíveis sustentáculos na melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, atentando-se ainda às características das atribuições legais e infralegais, atreladas a tais órgãos. Assim, através da delimitação territorial do campo de pesquisa, buscou-se responder ao seguinte questionamento: Como a gestão social, na perspectiva da cidadania deliberativa, pode contribuir com a melhoria da atuação dos conselhos da comunidade?

1.2 Objetivos geral e específicos

O estudo proposto tem como objetivo geral compreender de que forma a gestão social, na perspectiva da cidadania deliberativa, pode contribuir com a melhoria da atuação dos

conselhos da comunidade, a partir da análise do conselho de Teresina-PI. Seguindo esse propósito, a pesquisa apresenta os seguintes objetivos específicos:

- a) Entender a importância da sociedade no processo de reintegração das pessoas privadas de liberdade e a contribuição do conselho da comunidade nesse processo;
- b) Identificar, na literatura, categorias de análise inerentes à gestão social;
- c) Compreender a percepção de atores do conselho da comunidade de Teresina quanto a atuação do órgão;
- d) Propor diretrizes para boas práticas na atuação dos conselhos da comunidade, na perspectiva da gestão social, a partir do órgão em estudo.

1.3 Justificativa

A pesquisa se justifica e se torna relevante, no sentido de que é possível, por meio dos seus resultados, apresentar à academia, demais órgãos e membros da sociedade, contribuições para a melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, por meio de elementos teóricos da gestão social. Tais conselhos possuem enorme importância, enquanto instância de decisão coletiva e deliberativa, a nível local, responsável por contribuir na gestão da execução penal, conforme preceitua a Lei de Execução Penal, melhorando o desempenho da promoção do processo de reinserção social das pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional (WOLFF, 2010; CABRAL, 2015; OLIVEIRA, 2020; JASCHKE; SILVA, 2019).

O estudo se justifica ainda, quando é levado em consideração o último levantamento de conselhos da comunidade do Brasil, elaborado pelo Ministério da Justiça (2008), que apontou o Piauí com uma atuação tímida, composto por apenas 02 Conselhos da Comunidade ativos à época, sendo um na Comarca de Floriano e outro na Comarca de Picos, apesar de existirem estabelecimentos prisionais nas cidades de Bom Jesus, São Raimundo Nonato, Oeiras, Teresina, Altos, Campo Maior, Esperantina e Parnaíba, segundo dados da Secretaria de Justiça do Piauí (SEJUS-PI, 2021). Nesse sentido, o estudo proposto poderá contribuir na instituição e estruturação de novos conselhos, na formação de gestores sociais e no desenvolvimento de ações que solidifiquem suas atuações.

Além disso, a ausência de autonomia em sua atuação (RIBEIRO, 2018; WOLFF, 2010; FERREIRA, 2014) é um dos principais desafios para o funcionamento dos conselhos da comunidade e considerando que a promoção da emancipação, conforme Cançado (2011), é a finalidade principal da gestão social, percebe-se que os elementos que a compõem, dentre os

quais a autonomia está presente, pode possibilitar a contribuição para a melhoria da atuação desses conselhos.

Para mais, a pesquisa é justificada ainda na teoria de Tenório, Altieri e Kronemberger (2018), os quais definem a gestão social como uma modalidade de gestão democrática, no campo das políticas públicas, caracterizada como um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os diferentes participantes da ação em uma esfera pública, nesse caso, caracterizada pelo conselho da comunidade.

A prática da gestão social pode ser capaz de transformar não só a forma de definição e execução de políticas públicas de órgãos como o conselho da comunidade, mas pode também impactar, de forma positiva, as ações da sociedade civil baseadas na solidariedade coletiva, bem comum e pela cidadania republicana (ALLEBRANDT, CANÇADO E MUELLER, 2018).

A contribuição social da pesquisa é um dos elementos relevantes, já que a interação entre a comunidade e o poder público, com o objetivo de promover uma recuperação mais digna da pessoa privada de liberdade, pode ser fortalecida, reduzindo os efeitos da criminalidade. De acordo com Silva (2014), para que ocorra a reinserção do apenado à comunidade, de forma efetiva, é necessário um processo de abertura e interação entre a sociedade e o cárcere, a fim de que ocorra uma troca de reconhecimentos sobre a importância do papel de cada um no processo.

O estudo pode apontar ainda aspectos relevantes de cunho econômico, no sentido de que constatada a melhoria na atuação dos conselhos da comunidade, novas ações de ressocialização poderão ser promovidas, fazendo do apenado e egresso do sistema prisional, uma pessoa economicamente ativa novamente no seio da sociedade, contribuindo com sua força de trabalho e reduzindo custos de manutenção de novas vagas.

Além disso, de forma secundária, sabe-se que uma das contribuições do conselho da comunidade, segundo a LEP (1964), é a realização de diligências para a obtenção e manutenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência aos apenados. Tal fato pode resultar em economicidade ao poder público, auxiliando para que novos investimentos possam ser realizados no atendimento da demanda específica.

1.4 Estrutura da dissertação

O trabalho tem sua estrutura composta por cinco capítulos: o primeiro apresenta a introdução, composta pela contextualização e delimitação do assunto, o problema de pesquisa,

bem como os objetivos geral e específicos. O segundo capítulo aborda o referencial teórico que substanciou a temática da pesquisa, delinea o contexto da importância da relação entre a sociedade e o cárcere; apresenta o conselho da comunidade como elo dessa relação; descreve ainda os principais fundamentos sobre Gestão Social, incluindo o estudo de sua trajetória como campo de saber no Brasil, críticas e principais desafios como modelo de gestão e aborda ainda os principais conceitos e considerações sobre controle social.

Para uma melhor compreensão e definição da lacuna teórica, o capítulo desenvolve ainda uma revisão sistemática da literatura, que teve como objeto a atuação dos conselhos da comunidade e sua relação com a gestão social e expõe ainda um modelo propositivo de atuação dos conselhos da comunidade.

O terceiro capítulo demonstra os procedimentos adotados como referenciais metodológicos da pesquisa e no quarto capítulo são apresentadas as análises e discussões dos resultados. Na sequência é exposto um modelo propositivo de diretrizes de atuação dos conselhos da comunidade, a partir da perspectiva da gestão social. Por fim, são tecidas as considerações finais a respeito da pesquisa.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

O presente capítulo apresenta o arcabouço teórico que aborda a importância da relação entre a sociedade e o ambiente prisional, como fator de promoção à garantia da dignidade da pessoa humana através do processo de ressocialização da pessoa privada de liberdade, com base no papel do conselho da comunidade na execução penal. O capítulo enumera, ainda, as principais consequências do processo de encarceramento para a sociedade e descreve a importância dos conselhos da comunidade como base da relação “prisão e sociedade”. Nessa toada, pretende-se contextualizar o conselho da comunidade, por meio do estudo sobre suas atribuições, benefícios e desafios encontrados para sua atuação.

Além disso, o capítulo discorre sobre os principais fundamentos sobre gestão social, incluindo o estudo de sua trajetória, como campo de saber no Brasil, suas críticas relevantes, o estudo da “esfera pública” como *locus* de desenvolvimento da gestão social, bem como os primordiais conceitos e considerações sobre controle social. Por fim, é apresentada uma proposta de modelo de atuação dos conselhos da comunidade por meio da gestão social, na perspectiva da cidadania deliberativa.

2.1 Sociedade e Cárcere

A relação entre a sociedade e o cárcere representa um tema que pressupõe a necessidade de uma análise crítica e aplicada, ao longo do tempo, a fim de que se possa obter um melhor entendimento. A análise que se pretende, nessa seção, tem como foco o estudo da relação da sociedade, no processo de reintegração das pessoas privadas de liberdade ao convívio social.

Na antiguidade, o encarceramento não era visto como pena, servia apenas aos fins de contenção e guarda dos réus até que fossem julgados ou executados. Nessa situação, os segregados permaneciam em verdadeiros depósitos de pessoas, que eram submetidas a tratamentos cruéis e desumanos, convivendo em constante promiscuidade (FOULCAULT, 1989; LUNARDI; NÓBREGA, 2004; MAGNABOSCO, 1998; CARDOSO, 2006).

De acordo com Cardoso (2006), a privação da liberdade como forma de pena só surgiu durante a idade moderna, em razão do desenvolvimento da sociedade industrial, por meio da ampliação do capitalismo. Os grupos detentores do poder levaram o Estado a promover e implantar normas e legislações de proteção ao patrimônio. A partir desse momento, a punição por encarceramento começa a ser preponderante para preservar a sociedade de possíveis depredadores do patrimônio, julgados pela burguesia da época como preguiçosos ou vadios.

Com o passar dos tempos, aumentou a preocupação com o retorno do apenado à sociedade, após a constatação, na maioria dos casos, de ausência de sinais de reabilitação dos egressos, mesmo depois de longos anos de permanência dessas pessoas no cárcere. Geralmente os apenados cometiam novos delitos, às vezes mais graves do que os anteriores. Assim, percebe-se que a sociedade conseguia conter o ânimo criminoso durante algum tempo, mas não havia êxito em extingui-lo (LUNARDI; NÓBREGA, 2004).

Após o período de afastamento do encarcerado do convívio social, o Estado potencializa a sensação de exclusão social, por colocá-lo em uma situação de ausência de perspectiva de futuro (LUNARDI; NÓBREGA, 2004). A partir dessa lógica, o Estado concretiza o antagonismo entre ele e a sociedade, ao conceder a pena de prisão. Segundo os autores, tal pena traz, como consequência, o recrudescimento do confronto e do antagonismo entre preso e sociedade, através dos efeitos da prisionização. Nesse sentido, a reintegração social do preso será possível mediante a participação efetiva, tecnicamente, planejada e assistida, da sociedade, da comunidade (SÁ, 1998).

Essas características históricas, que permanecem presentes na atual realidade, são responsáveis por reproduzir a grande aversão da sociedade em relação a temas relacionados ao sistema penitenciário, situação essa, que se torna mais grave em razão da influência da mídia, que passa a reproduzir discursos de medo, de exposição e repetição de manchetes de

crimes cruéis, inculcando no seio popular uma sensação de risco subjetivo muito maior que o risco objetivamente apurado, fomentando pânico quanto à questão da criminalidade (SILVA, 2014).

Em uma análise preliminar, traçada por Silva (2014), a distância entre a sociedade e o cárcere ocorre em razão da própria essência do direito de punir, de exclusividade estatal e, portanto, naturalmente repelente à ingerência popular. Para o autor, ao monopolizar a violência e o castigo, o Estado torna-se o único sujeito responsável não só por condenar, mas também por executar a pena por ele imposta.

Diante dessa situação, o sistema penitenciário representa um dos principais gargalos da sociedade, por não atender aos propósitos para os quais foi elaborado. De acordo com Ribeiro (2018), em razão desse fato, consequências são sentidas, como, por exemplo, a superlotação, precariedade de assistência à saúde, elevação dos custos e aumento no índice de reincidências. Na mesma perspectiva, Sá (1998) apresenta uma classificação referente aos graves problemas carcerários em dois grandes grupos: um relacionado à má qualidade da gestão e, outro, relacionado às consequências da prisão.

O autor, ao descrever o primeiro grupo, afirma que ele representa os problemas decorrentes da má gestão da coisa pública, falta de interesse político, inabilidade administrativa e técnica. Entre os inúmeros problemas contidos nesse grupo, são exemplos, a falta de infraestrutura mínima nos presídios; escassez de recursos materiais e humanos; falta de condições para o incremento dos regimes progressivos de cumprimento de pena, conforme prevê o texto legal; superpopulação carcerária, com todas as suas inúmeras consequências; descumprimento da lei, dentre outras.

O segundo grupo, de acordo com Sá (1998), compreende os problemas inerentes à própria natureza da pena privativa de liberdade, sobretudo, quando cumprida em regime fechado, e os inerentes à própria natureza do cárcere, dentre eles, o isolamento do preso em relação à sua família; a convivência forçada com delinquentes; o sistema de poder, caracterizado pelo autor, com o controle de todos os atos do indivíduo e relações contraditórias entre o pessoal penitenciário e os presos.

Evidencia-se, com isso, que a pena de prisão não prepara adequadamente o apenado para o retorno à sociedade, considerando que, ao sair em liberdade, o sujeito encontra uma realidade diferente do período anterior à prisão. A mesma rejeição que a sociedade demonstra por aquele que descumpra as regras sociais, o egresso demonstra em relação ao sistema de valores do mundo que o segregou. Ao afastar-se, o encarcerado passou a fazer parte de um novo mundo, com novas regras, com um novo pacto (LUNARDI; NÓBREGA, 2004).

Bittencourt (1993), assevera que essa rejeição implica em um processo de dissociação, representando um poderoso estímulo para que o detento recuse, definitivamente, as normas admitidas pela sociedade exterior. A prisionalização acaba redundando, portanto, em um resultado diametralmente oposto ao que pretende alcançar com um objetivo ressocializador. Ao sair do cárcere, o apenado se sente deslocado.

O Conselho Nacional de Justiça (2019) reforça a existência do debate nacional sobre as consequências dos problemas estruturantes dos serviços penais no Brasil, repercutindo na segurança pública. “Tornou-se quase senso comum indicar que, dadas as condições de encarceramento, as prisões do país se tornaram “escolas do crime”, transformando pessoas que cometeram delitos sem grande potencial ofensivo em especialistas do “mundo dos ilegalismos” (CNJ, 2019. p. 44).

Segundo Foucault (1991), a prisão fabrica o delinquente ao introduzir o infrator na relação entre a lei e a infração, sendo que a forma como a pena será executada determinará sua continuidade no mundo do crime. Destaca que o infrator é qualificado pelo seu ato, enquanto o delinquente é caracterizado por sua vida pregressa, ou seja, sua ligação com o delito por meio de suas predileções, instintos, pulsões e temperamento.

Nessa linha, Sá (1998) cita uma série de consequências relacionadas à convivência em massa no sistema prisional atinente à superlotação. Segundo o autor, dependendo do tempo de duração da pena, poderá ocorrer uma verdadeira desorganização da personalidade, que configura o ingrediente central do processo de prisionização. Conforme o autor, esse processo, entre outros efeitos, desenvolve a perda da identidade e aquisição de nova identidade; sentimento de inferioridade; empobrecimento psíquico; infantilização, regressão.

Segundo Ribeiro (2018), a tutela repressiva, pelo Estado, não deve se pautar apenas na ação punitiva, considerando a necessidade de ressocializar o delinquente que cedo ou tarde deverá voltar à sociedade. Todavia, os efeitos negativos causados pelo cárcere não podem ser desconsiderados, visto que a reclusão submete o apenado ao convívio com diversas concepções ideológicas, muitas delas voltadas ao crime. Naturalmente, o resgate do modelo em crise se condiciona a uma série de melhorias e de mudanças, as quais independem de simples boa vontade, por estarem submissas a políticas orçamentárias, alterações legislativas e principalmente em mudanças a serem construídas no comportamento da sociedade.

2.2 O Conselho da Comunidade como elo entre a sociedade e o cárcere

Em consonância com Sá (2011), todo o clima de efervescência política e social, movido por fatos, mas também por sonhos e utopias, antes e durante a feitura da LEP, foi muito bem

captado e expresso pelo então Ministro da Justiça, o Dr. Ibrahim Abi-Ackel, e pela comissão presidida por esse ministro, quando eles redigiram a Exposição de Motivos, o texto da lei e, posteriormente, os apresentaram ao Congresso Nacional, em nove de maio de 1983.

Nesse cenário, foi editada e publicada a Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, conhecida como Lei de Execução Penal (LEP), que atendeu em seu bojo, o anseio sobre a necessidade de participação da sociedade na execução penal. A lei determina em seu art. 4º, que “O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança” (BRASIL, 1984). Para executar essa função, dentre os órgãos da execução penal, o ordenamento jurídico inseriu o conselho da comunidade.

O conselho da comunidade, segundo prevê o Art. 81 da LEP, deverá ser composto, no mínimo, por 1(um) representante de associação comercial ou industrial, 1 (um) advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, 1 (um) defensor público indicado pelo Defensor Público Geral e 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. No entanto, conforme se depreende do parágrafo único do artigo, na falta de representação prevista neste artigo, fica a critério do Juiz da Execução a escolha dos integrantes do conselho.

A Lei 7.210/1984, em seu artigo 81, aponta, de maneira não taxativa, as incumbências do conselho da comunidade:

“[...]”

Art. 81 Incumbe ao Conselho da Comunidade:

I – Visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;

II – Entrevistar presos;

III – Apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário;

IV – Diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento. [...]”.

(BRASIL, 1984)

De acordo com Costa e Régis (2019), outras missões atribuídas aos conselhos da comunidade são encontradas distribuídas no corpo da mesma lei, cumulando uma série de atividades de controle social e legal. Tais competências abrangem a fiscalização de cumprimento de pena, a vistoria das condições dos serviços e estabelecimentos prisionais e, ainda, serviços claramente de assistência social, conforme se depreende do inciso II, do artigo 139 da Lei 7.210/84.

[...] Art. 139. A observação cautelar e a proteção realizadas por serviço social penitenciário, Patronato ou Conselho da Comunidade terão a finalidade de:

[...] II - proteger o beneficiário, orientando-o na execução de suas obrigações e auxiliando-o na obtenção de atividade laborativa [...]. (BRASIL, 1984).

Além das atribuições sugeridas pela LEP, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), outro órgão deliberativo componente da Execução Penal, responsável pela definição da política criminal e penitenciária do País, editou a Resolução Nº 10, de 08 de novembro de 2004, indicando como principais competências do conselho da comunidade, além das previstas anteriormente, as seguintes atribuições:

“[...]”

V - Colaborar com os órgãos encarregados da formulação da política penitenciária e da execução das atividades inerentes ao sistema penitenciário;

VI - Realizar audiências com a participação de técnicos ou especialistas e representantes de entidades públicas e privadas.

VII - Contribuir para a fiscalização do cumprimento das condições especificadas na sentença concessiva do livramento condicional; bem como no caso de suspensão condicional da execução da pena e fixação de regime aberto;

VIII - Proteger, orientar e auxiliar o beneficiário de livramento condicional;

IX - Orientar e apoiar o egresso com o fim de reintegrá-lo à vida em liberdade;

X - Fomentar a participação da comunidade na execução das penas e medidas alternativas;

XI - Diligenciar a prestação de assistência material ao egresso, como alimentação e alojamento, se necessária;

XII - Representar à autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à execução penal e obstrução das atividades do Conselho (BRASIL, 2004)”.

Em uma cartilha elaborada pelo Ministério da Justiça, no ano de 2008, como parte de um programa de incentivo à implementação e acompanhamento dos conselhos da comunidade no Brasil, o órgão sugere funções aos conselhos, organizando-as em seis divisões, com alguns exemplos específicos de ações:

a) Representação e intermediação da comunidade: solicitação de recursos; representação nos fóruns e organizações locais e regionais; e elaboração e/ou proposição de políticas integradas de atendimento aos presos, internos e egressos.

b) Educativa: participação e divulgação na mídia; participação em fóruns, seminários locais e regionais; e participação na formação de profissionais nas áreas de atuação de interesse do sistema prisional e em atividades junto aos presos.

c) Consultiva: elaboração de pareceres sobre aplicação de verbas; elaboração de pareceres sobre a situação geral do presídio e dos presos; e proposição de medidas a serem tomadas pelos órgãos públicos.

d) Assistencial: atendimento a famílias, presos, internos e egressos em situações emergenciais.

e) Auxílio material à unidade prisional: aquisição de equipamentos; participação em reformas.

f) Fiscalizadora: avaliação e monitoramento do cumprimento de direitos, da aplicação de verbas e do exercício da função das diferentes instituições públicas envolvidas na execução penal. (BRASIL, 2008, p.23-24)

De acordo com a LEP, compete ao Juiz da Execução Penal, a instalação do conselho da comunidade. Ferreira (2014) reforça que o ato formal para a instalação é uma Portaria Judicial. Conforme o autor, a instalação do conselho da comunidade pode ser feita ainda, de forma subsidiária, pelo juízo criminal da comarca, caso não exista um juiz da execução penal.

O Ministério da Justiça (2008) preceitua que promover a aproximação da comunidade com a prisão e da prisão com a comunidade, por meio do conselho da comunidade, pode promover o favorecimento, o desvelamento e o enfrentamento de esquemas que originam e reforçam a criminalidade, que se encontram no seio da própria sociedade. É necessário compreender que a prisão e as pessoas, lá detidas, integram a mesma sociedade em que se vive, e não um mundo à parte sobre o qual nada tem-se a ver. Nesse sentido, de acordo com o órgão federal, esses conselhos operam como um mecanismo para esse reconhecimento e para que a sociedade civil possa, de forma efetiva, atuar nas definições das questões relacionadas ao cárcere, seja em um processo de humanização e retorno ao convívio social em uma perspectiva reintegradora.

Nas palavras de Ribeiro (2018), muito além da função conectiva entre a realidade prisional e a parcela inclusiva da sociedade, o órgão funciona como fiscalizador do cotidiano dos reeducandos, vigiando a aplicação prática de direitos humanos e preceitos constitucionais garantidos pela legislação vigente, de forma que suas ações são diretamente voltadas ao processo de reintegração social dos detentos.

Ainda, com base em Ribeiro (2018), o trabalho desempenhado pelo órgão minimiza falhas e auxilia na eficácia da prestação jurisdicional. Além disso, através do serviço assistencial ofertado aos parentes, contribui na manutenção do vínculo com o bem mais precioso ao detento, sua família. Segundo o autor, a preservação de tais interesses promove diretamente a humanização da pena, garantindo a observância de direitos e garantias fundamentais de reeducandos.

Com fulcro em Wolff (2010), algumas experiências de conselhos da comunidade possibilitam ainda uma participação democrática no controle dos gastos públicos do setor, interferências na forma de aplicação das verbas, oportunizando maior conhecimento da lei e, conseqüentemente, sua democratização. Ademais, de acordo com a autora, o conselho promove uma aproximação da comunidade dos problemas que envolvem os presos, egressos e a prisão, resultando na redução do preconceito e na ampliação de possibilidades de inserção social.

2.2.1. Principais desafios na atuação dos conselhos da comunidade

Ante com as informações apontadas acima, não resta dúvidas quanto à importância dos conselhos da comunidade como elo entre a sociedade e o sistema prisional. Não obstante, mesmo que sua formatação legal e seu grau de institucionalização não estejam suficientemente definidos, muitos conselhos têm sido implantados no Brasil.

Entretanto, os conselhos da comunidade enfrentam barreiras significativas para sua efetiva atuação. Um desses desafios, segundo Wolff (2010) é o fato de se atribuir ao Poder Judiciário a responsabilidade de instalação deles. Tal fato, segundo a autora, pode inverter a lógica da participação social, ou seja, ao invés de a comunidade controlar a execução das políticas públicas, é o Estado, via Poder Judiciário, que define os rumos da participação.

A pesquisadora observa ainda outra problemática que se resume na constatação de que as funções definidas para os conselhos da comunidade na LEP são imprecisas e não especificam seus propósitos. Atribuições como entrevistar presos e visitar mensalmente os estabelecimentos penais, colocadas dessa forma, remetem e informam atividades genéricas deixando em aberto seus objetivos. As atribuições elencadas remetem ainda ao provimento de recursos humanos e materiais, sendo que o fato de a Lei mencionar diligenciar recursos é interpretado pelos conselhos e, também, pelas casas prisionais e júzos de execução, como um compromisso de prover recursos (WOLFF, 2010).

Além do conselho da comunidade, cuja atuação remete ao âmbito local, a Lei de Execução Penal incluiu, entre os órgãos da execução penal, outros dois conselhos, conforme já mencionado, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), com atuação a nível nacional e os Conselhos Penitenciários, a serem instalados a nível de Estado e Distrito Federal. Nesse contexto, Costa e Régis (2019) alertam para a ausência de determinação legal, bem como de fomento para a interlocução entre esses órgãos e os demais órgãos estaduais e municipais da execução penal. Essa ausência de diálogo aproximado e profícuo entre as instituições, aliado ao caráter díspar da distribuição dos Conselhos de Comunidade pelo país, dificulta ações coordenadas e de maior amplitude.

Outro grande desafio para a atuação dos conselhos da comunidade, apontado por Ribeiro (2018), diz respeito à necessidade de se romper a barreira do preconceito e a inércia moral que impedem que a comunidade entenda sua responsabilidade solidária para com os apenados. O aumento da criminalidade, a evolução das ações criminosas e as barbáries constituem a principal causa de aversão da comunidade aos delinquentes.

Em uma perspectiva similar, a ausência de reconhecimento do trabalho dos membros do conselho da comunidade, em alguns casos, é vista com um certo estranhamento, na medida

em que algumas pessoas não entendem o interesse dos componentes do conselho para trabalhar com pessoas envolvidas com a prática de crime (ROCHA, 2017).

Questionamentos quanto à natureza jurídica dos conselhos são apontados por Losekann (2010) como outros entraves significativos que impactam a atuação dos órgãos, já, que, não fora estabelecida e definida pela Lei de Execução Penal, de forma que suas ações permanecem regradas pelo juízo de execuções por desproverem de estatutos, regimentos ou possuírem personalidade constituída. Tal problema causa impactos inclusive quanto à captação de recursos, impedindo que o conselho desempenhe algumas das atividades que lhe são propostas.

Outro óbice decorrente desse fator é a necessidade de preservação de autonomia dos conselhos da comunidade, para que possam exercer suas funções de forma independente. À vista disso, a cartilha “Conselho da Comunidade”, elaborada pelo Ministério da Justiça (2008), faz o seguinte apontamento:

O conselho deve cumprir suas responsabilidades como instituição desvinculada da missão do Judiciário ou do Executivo, precisa considerar suas funções e compromissos com a execução penal como órgão autônomo que representa os interesses da comunidade sem permitir ingerências por parte de outras instâncias e nem assumir o papel delas (BRASIL, 2008, p. 22).

Conforme se observa, os desafios elencados representam graves empecilhos ao funcionamento dos conselhos, que, principalmente pela ausência de autonomia e representatividade, parecem de condições para buscar melhorias para o sistema.

2.3 Fundamentos sobre Gestão Social

Para uma melhor compreensão e entendimento do objetivo proposto por esse estudo, faz-se necessária a representação de alguns dos principais conteúdos sobre o tema abordados pela literatura. Nessa conjuntura, é necessário contextualizar o período inicial, pós regulamentação do texto constitucional, cujo ápice ocorreu na década de 90.

De acordo com Abreu, Oliveira e Kaemer (2019), os sistemas de políticas públicas propiciaram uma maior solidez normativa e organizacional. Houve uma maior disseminação de inovações, como os conselhos gestores de políticas públicas, os quais terão uma abordagem mais detalhada à seguir, representando um impulso importante à ideia de participação. Além disso, outros recursos de participação como referendos, plebiscitos, ações civis públicas e leis de iniciativa popular passaram a contribuir para o rompimento do caráter monológico que marcou, durante anos, a conduta do poder público no país.

Paes de Paula (2005), afirma que o engajamento dos brasileiros no processo de redemocratização, objetivando a construção de um modelo de gestão pública que representasse melhor o interesse público e fosse mais eficiente na coordenação da economia e oferta dos serviços públicos, resultou na disputa de dois projetos políticos. Segundo a autora, o primeiro diz respeito à vertente gerencial, implantada no país, caracterizado pela eficiência administrativa, baseada no ajuste estrutural, nas recomendações dos organismos multilaterais internacionais e no movimento gerencialista. Sua abordagem enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.

O segundo projeto político apresentado pela autora é representado pela vertente societal, enfatizada pela elaboração de experiências de gestão focalizadas nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas. De acordo com a autora, essa gestão social pode ser entendida como uma ação política deliberativa, na qual o indivíduo participa decidindo seu destino como pessoa, eleitor, trabalhador ou consumidor.

Abreu, Oliveira e Kraemer (2019) asseguram ainda que a gênese do conceito de gestão social é produto da necessidade de se estabelecer novos referenciais para a administração, pautados pela definição coletiva, de fins e meios, e pela interseção de valores, saberes e visões de mundo. Em função das limitações da razão instrumental e da gestão estratégica nessa seara, alternativas foram buscadas na vertente teórico-crítica da Escola de Frankfurt, que surgiu na década de 30, do século 20, na Alemanha.

Schimzt Júnior, et al (2014) explicam que a perspectiva teórico-crítica frankfurtiana, exposta por Jürgen Habermas, discute a “racionalidade instrumental” como fator inibidor da emancipação do homem. Essa racionalidade instrumental prioriza os meios em detrimento da coordenação entre meios e fins. Assim, conforme os autores, representa significativa negligência em relação à nobreza dos fins. Habermas, alinha-se a tais ideias, defendendo que o mundo da vida, estruturante da razão humana, é submetido à racionalidade instrumental por meio de ações estratégicas.

Para Cançado, Villela e Sausen (2016), a racionalidade instrumental, também equiparada pelos autores como, utilitária e formal, é, por um lado, a base para a gestão estratégica e, por outro, pode parecer, à primeira vista, que a racionalidade substantiva seja a racionalidade inerente à gestão social. Apesar dessa dedução caminhar em um sentido que permita uma separação direta e dicotômica, é necessário acrescentar outras variáveis nesse processo.

2.3.1 Gestão Social e Conselhos Gestores

A compreensão sobre o objeto de estudo dessa dissertação e sua conexão com o entendimento sobre a gestão social passa obrigatoriamente pelo estudo sobre os conselhos gestores de políticas públicas. Eles representam um dos principais instrumentos de participação na administração pública brasileira, em seus diversos níveis e esferas de governo, com importante papel na definição dos investimentos públicos, além de representar um dos meios essenciais para o exercício do controle social no Brasil, no processo de acompanhamento da execução dessas políticas (VITAL et al, 2019).

A participação da população, através de organizações representativas, na formulação e controle das políticas públicas foi assegurada pela Constituição Federal de 1988 (PAES DE PAULA, 2005; GOHN, 2011 VITAL et al, 2019), sob influência de mobilizações populares, cujo ápice se deu a partir anos 1960, e tinham como objetivo o desenvolvimento de reformas no país. Dessa forma, os conselhos gestores surgiram como resultado de um longo caminho de lutas de diferentes segmentos sociais, imprimindo um caráter legal e legítimo à sua característica deliberativa na definição de ações e no controle das principais diretrizes e ações governamentais nas diferentes áreas de políticas sociais, por meio da participação social. (LÜCHMANN, 2007; RIBAS, 2016).

Segundo Tatagiba (2002), os conselhos gestores podem contribuir para o desenvolvimento da cidadania e da reinvenção de novos padrões de convivência democrática, exercendo assim importante papel pedagógico. São espaços que concebem a gestação de um valioso aprendizado de convivência democrática, para todos os atores, sejam da sociedade civil ou do Estado. Para a autora, os conselhos gestores constituem uma inovação enquanto arranjo institucional, principalmente por permitirem que setores tradicionalmente excluídos possam participar e influenciar o processo de produção de políticas públicas. A autora destaca ainda a relevância do confronto argumentativo e da tentativa de diálogo entre grupos que defendem diversos interesses, às vezes antagônicos. Nesse sentido, os conselhos se apresentam como significativos instrumentos para o fortalecimento de decisões coletivas.

Os conselhos podem apresentar um caráter consultivo e/ou deliberativo que expressam a possibilidade da existência da cidadania deliberativa, a qual busca incorporar a participação da sociedade civil nos processos decisórios. A pluralidade de atores nestes espaços com diferentes propósitos, representando uma demanda social específica, capaz de proporcionar uma rede de debates e de negociações, devem possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais (TENÓRIO, 2005).

Gohn (2011) alerta que apesar de a legislação descrever os conselhos como inclusos em um processo de gestão descentralizada e participativa, designando-os como novos atores deliberativos e paritários, vários pareceres oficiais afirmam apenas o caráter consultivo dos conselhos, colocando-os em um lugar restrito ao âmbito opinativo, à margem do poder de decisão e deliberação. Consoante à autora, é preciso reafirmar que em qualquer das suas instâncias, seu caráter deliberativo deve prevalecer.

Ainda de acordo com Gohn (2011), não são raros os municípios sem tradição organizativo-associativa, cuja atuação de seus conselhos se apresentam apenas uma forma de cumprir uma realidade jurídico-formal, muitas vezes sob o poder de prefeitos e de elites, que falam em nome da comunidade, como seus representantes oficiais, não atendendo minimamente aos objetivos de serem mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos.

Nas palavras de Cançado (2011) os conselhos gestores podem ser considerados embriões de esferas públicas, são arranjos que dão amplitude à democracia participativa, apesar de seus problemas. Entretanto, estas organizações, segundo o autor, ainda não chegaram ao ápice de seu desenvolvimento. A observação sobre as limitações das instituições participativas, em especial os conselhos aqui tratados, desde a pequena capacidade de inclusão dos cidadãos que não participam de nenhuma instituição, a dificuldade de auto-representação dos principais interessados e à possibilidade de controle das agendas e dinâmicas por grupos mais fortes, evidencia problemas que justificam a elaboração de pesquisas mais aprofundadas visando à compreensão destes fenômenos e à construção de modelos teóricos mais consistentes.

Nesse sentido, considerando tais características, os conselhos se constituem como potenciais espaços públicos para a prática da gestão social, considerando que tais órgãos constituem o principal canal de participação cidadã, em qualquer das esferas de governo, federal, estadual ou municipal (KRONEMBERGER; MEDEIROS; DIAS, 2016). Nessa perspectiva, de acordo com Tenório (2016), no âmbito dos conselhos municipais, a prática da gestão social estará consolidada na medida em que todos os conselheiros, assim como a população de uma maneira geral, estiverem envolvidos em suas discussões e deliberações.

2.3.2 Gestão social como campo de saber no Brasil

A origem do conceito de gestão social se deu a partir de meados dos anos 1990, através do artigo de Fernando Tenório (1998), intitulado “Gestão social: Uma perspectiva

conceitual” e publicado na Revista de Administração Pública (RAP), em 1998, e que, desde 1990, está à frente do Programa de Estudos em Gestão Social, vinculado à escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS/EBAPE/FGV) (CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; MENON; COELHO, 2019).

Nesse passo, Menon e Coelho (2019) contribuem nesse debate ao apresentarem uma análise longitudinal da rede de produção científica em gestão social no País, entre 2005 e 2015, período em que tal conceito/abordagem se institucionalizou como objeto de especulação teórica, pesquisa aplicada e práticas extensionistas, confirmando, nacionalmente, como uma comunidade acadêmica (quadro 1).

Quadro 1- Trajetória da Gestão Social como Campo de Saber no Brasil (1998-2018)

Geração	Descrição
1998-2005	A primeira geração da GS é representada por alguns artigos/livros publicados no decorrer dos anos 1990 e na primeira metade da década de 2000 que almejavam definir o conceito (e o campo do saber), cada qual a partir de objetos de estudos e referenciais teóricos distintos, mas que, entrelaçados, constituiriam os temas da GS, visualizados, a partir de 2007, na organização dos Encontros Nacionais de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS). Como exemplo, mencionam-se os manuscritos de Fernando Tenório sobre gestão social e esfera pública, de Tânia Fischer sobre desenvolvimento social e território, de Ladislau Dowbor sobre poder local, de Luciano Junqueira sobre intersectorialidade e terceiro setor, de Genauto França sobre economia solidária e associativismo, de Rosa Fischer sobre empreendedorismo/responsabilidade social, de Rosinha Carrion sobre movimentos sociais, de Ana Paula Paes de Paula sobre administração pública societal e de José Antônio Pinho, Pedro Jacobi, Marta Farah e Peter Spink sobre inovações sociopolíticas nas relações entre Estado e sociedade em nível subnacional.
2006-2014	A segunda geração da GS advém, gradualmente, de sua institucionalização como área de ensino e pesquisa a partir de meados dos anos 2000. Em busca de legitimidade, a GS se dispõe como comunidade acadêmica e estrutura o seu evento (ENAPEGS) ininterruptamente entre 2007 e 2014, conformando a Rede de Pesquisadores em Gestão Social (RGS). Ademais, apresenta-se como subárea de congressos (EnANPAD e Colóquio sobre Poder Local), organiza-se em disciplinas de cursos de graduação e de especialização, bem como em linhas de pesquisa em programas de pós-graduação. Nesse período, o diálogo da GS com campos do saber conexos flexibilizou o seu conceito e ampliou as suas imbricações, sobressaindo a inter-relação entre a GS e os modelos de administração/gestão pública e a análise de políticas públicas.
A partir de 2015	Decorridas quase duas décadas de construção conceitual, decomposta em duas gerações de obras/publicações sobre a temática, inicia-se uma nova fase do campo do saber de GS em busca de maturação teórico-conceitual. Ainda que a GS permaneça – naturalmente – como um campo do saber difuso e amplie suas interconexões como ocorreu, por exemplo, com o movimento Campo de Públicas, a comunidade acadêmica, inexoravelmente, tenciona a integração de seu marco teórico e a construção de consensos para uma epistemologia (ou paradigma) e, mesmo, para sua formalização institucional – resultando na fundação de uma associação científica em 2018. Como marco inicial desses esforços para a sedimentação da GS como campo do saber, pode-se apontar as teses de doutorado de Cançado (2011) e Araújo (2012), que, desde meados desta década, são algumas das literaturas que subsidiam esse debate.

Fonte: Menon e Coelho (2019)

Ao corroborar o exposto acima, Allebrandt, Cançado e Muller (2018) esclarecem que a gestão social tem se tornado uma expressão mais recorrente, tanto no âmbito da academia, por meio de grupos de pesquisas e extensão, que têm contribuído para a construção do seu conceito, como, também, nas ações sociais concretas, com a participação de agentes governamentais e de organizações não governamentais, atores sociais que atuam nos movimentos organizados, associações, fundações e os espaços públicos da sociedade civil e, inclusive, iniciativas de grupos privados, todos buscando praticar a gestão social de diversas maneiras e com diferentes entendimentos.

Cançado, Villela e Sausen (2016) reforçam que os debates sobre a gestão social perpassam por uma fase de institucionalização, caracterizada pela ampliação da discussão e delimitação do campo de conhecimento relacionado ao tema, esboçando as linhas gerais de um conceito que dê conta de seu significado. Os autores apontam ainda, que no seu atual estado de desenvolvimento no Brasil, a gestão social se apresenta, pelo menos na literatura brasileira, como um constructo nacional ou autóctone, pois ainda não foram identificadas abordagens similares em outros países.

No mesmo tom, Justen, Moretto Neto e Garrido (2014) também contribuem no debate de que o conceito ainda não está consolidado. Consoante os autores, a gestão social tem se consolidado enquanto prática, ainda sem o consenso sobre o conceito. Cançado e Pereira (2014) advertem, ainda, que a gestão social parece constituir um termo que tem conquistado uma expressividade cada vez maior, tanto no campo acadêmico, quanto na mídia.

Em uma busca na literatura por publicações que tratassem especificamente de Gestão Social, ou que indicassem categorias teóricas para a construção do seu conceito, Cançado, Pereira e Tenório (2015) colaboram ao descrever a Gestão Social como processo que se fundamenta teoricamente em três grandes categorias que se articulam em uma perspectiva dialógica: Interesse Bem Compreendido; Esfera Pública; e Emancipação.

De acordo com os autores, o Interesse Bem Compreendido parte da premissa de que o bem-estar coletivo é pré-condição para o bem-estar individual. Desta forma, ao defender os interesses coletivos, em última instância, o indivíduo está defendendo seus próprios interesses.

A Esfera Pública representa o local onde se desenvolve a Gestão Social. Para que a Gestão Social aconteça efetivamente é necessário um espaço público em que diversos atores encontrem, a fim deliberarem sobre suas necessidades e futuro. A Gestão Social se amplifica à medida que se desenvolve a Esfera Pública nesse sentido.

A emancipação, enquanto categoria teórica da Gestão Social, está inscrita na tradição marxista e na teoria crítica (Escola de Frankfurt), no sentido de ser a libertação de uma dominação opressora, baseada nas relações de produção e reprodução da vida (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015).

Andrade et al. (2018), através de uma revisão de literatura, apresentam um compilado dos principais conceitos sobre gestão social:

Quadro 2- Diversidade de conceitos de gestão social.

Conceitos de Gestão Social	Referências
“[...] um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais” .	Tenório (1998, p. 16)
“[...] modo de gestão próprio às organizações atuando num circuito que não é originariamente aquele (tradicional) do mercado e do Estado [...]”	França Filho (2003, p. 4)
“[...] gestão social como o processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais)” .	Tenório (2005, p. 102)
“[...] um ato relacional capaz de dirigir e regular processos por meio da mobilização ampla de atores na tomada de decisão, que resulte em parcerias intra e interorganizacionais, valorizando as estruturas descentralizadas e participativas, tendo como norte o equilíbrio entre a racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva, para alcançar enfim um bem coletivamente planejado, viável e sustentável a médio e longo prazo” .	Gondim, Fischer & Melo (2006, p. 7)
“[...] gestão que produza os bens públicos e reproduza os valores sociais que permitam o florescimento deste espaço articulado pelo TS [terceiro setor]”	Cabral (2008, 25)
“[...] um processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no interesse bem compreendido, e que tem por finalidade a emancipação” .	Cançado (2011, p. 205)
“Pode-se concluir que a gestão do desenvolvimento social é um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social” .	Fischer (2012, p. 118)
“[...] tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e no entendimento esclarecido como processo, na transparência, como pressuposto e na emancipação enquanto fim último.	Cançado, Tenório & Pereira (2011, p. 697)
“[...] ação gerencial dialógicaprópria da sociedade, do interesse público não estatal e voltado para o bem comum” .	Cançado, Pereira & Tenório (2013, p. 17).
“ A gestão social é um campo de saberes e práticas referentes aos modos de gerir interorganizações, territórios e relações sociais, sendo orientado por uma ideologia social e do interesse público, orquestrando diferentes escalas e tipos de poder. Prevalece a lógica humanitária, do interesse público e social em detrimento dos interesses privados, individuais e monetário” .	Araújo (2014, p. 88).

Fonte: Andrade et. al (2018).

Não obstante aos conceitos levantados acima, Tenório, Altieri e Kronemberger (2018) tornam amplos os conceitos de Tenório (2005; 2008; 2010), e sugerem o conceito de gestão social como uma modalidade de gestão democrática, no campo das políticas públicas, caracterizada como um processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é

compartilhada entre os diferentes participantes da ação em uma esfera pública. Nessa concepção, o adjetivo social que qualifica o substantivo gestão é visto como o espaço privilegiado de relações sociais, no qual todos têm direito à fala, sem a existência de coação.

Além desse levantamento, Peres Júnior e Pereira (2014), por meio da análise dos textos mais influentes, referentes à gestão social, agruparam por meio de elementos comuns que possibilitassem criar grupos com alguma homogeneidade (referenciais utilizados; proposições teóricas; instituições de atuação etc.) e identificaram quatro grupos de trabalhos (e autores) que, aparentemente, podem ser apontados como as principais “escolas de pensamento” do campo da gestão social.

A primeira delas, segundo os autores, é abordagem crítica frankfurtiana, conforme já discutida anteriormente (TENÓRIO, 2005; 2008; 2012; TENÓRIO *et al.*, 2010; CANÇADO; TENÓRIO; PEREIRA, 2011; CANÇADO, 2011; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013), cujo conteúdo revela algumas de suas principais características, as quais, podem ser condensadas no seguinte conceito: “[...] processo dialético de organização social próprio da esfera pública, fundado no interesse bem compreendido, e que tem por finalidade a emancipação” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 187). “Acréscenta-se que é, principalmente, dessa abordagem que se fazem as aproximações. Insere-se ainda nessa abordagem, segundo os autores, os trabalhos de França Filho (2003; 2008), que relacionam o espaço da gestão social com a sociedade civil.

A segunda corrente, caracterizada como gestão do desenvolvimento social interorganizacional, são desenvolvidas pesquisas relacionadas ao desenvolvimento territorial mediante o conceito de interorganizações. De acordo com Peres Júnior e Pereira (2014), destacam-se nessa corrente os trabalhos de Fischer (2004; 2012), Fischer, Melo e Codes (2004) e Justen (2012). Em destaque, Fischer *et al.* (2006) colocam que a gestão social pode ser praticada no âmbito público e privado.

A terceira abordagem, que se pauta no conceito de administração pública societal, é referenciada pelos textos de Paes de Paula (2005a; 2005b). Sobressaem os estudos sobre as experiências de participação e deliberação focadas nas demandas dos cidadãos. A autora se refere ao cidadão como o protagonista das ações do poder público e não apenas um cliente do processo.

A quarta corrente é abordagem puquiiana, relacionando-a com a produção da Pontifícia Universidade Católica, com destaque para os trabalhos de Dowbor (1999), Rico e Raichellis (1999), Cavalcanti e Nogueira (2006), Cabral (2006) e, recentemente, fora incluído Araújo

(2012). É mais caracterizada pela forte ligação com a área de serviço social e um debate marcante sobre terceiro setor e movimentos sociais.

No que diz respeito às principais críticas, França Filho (2008) reporta que o termo gestão social, nos últimos anos, tem conquistado uma visibilidade cada vez maior, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto, sobretudo, em termos mediáticos. Essa situação traz alguns problemas, segundo o autor, um deles seria sua banalização, pois “[...]tudo que não é gestão tradicional passa então a ser visto como gestão social” (França Filho, 2008, p.26).

Em conformidade com Cançado, Villela e Sausen (2016), considerando o contexto real de ameaça de banalização do termo, alguns autores, tais como Boullosa e Schommer (2008; 2009) e Boullosa (2009), acreditam que a institucionalização da gestão social irá dificultar seu desenvolvimento, pois poderá trazer uma perspectiva prescritiva para o campo, transformando-o de processo de inovação em produto inovador. Sob outro modo de ver, Cançado, Tenório e Pereira (2011) e, ainda, Cançado (2011) argumentam que o problema não é a institucionalização do campo, mas a maneira como ela ocorre. Os autores concordam com Boullosa (2009) e Boullosa e Schommer (2008; 2009) que a gestão social não se enquadra em um viés prescritivo. Dessa forma, o argumento dos autores é que a gestão social pode e deve se institucionalizar, fugindo do perigo da banalização, porém, sem assumir um viés prescritivo.

Pinho (2010), durante o III Encontro de Pesquisadores de Gestão Social (ENAPEGS), ocorrido na cidade de Petrolina, em 2009, propôs uma crítica ainda ao termo “gestão social”. De acordo com o pesquisador, o termo “gestão emancipadora” seria mais apropriado, considerando que o termo “social” é muito convencional, indefinido e carregado de ambiguidades e pode ser aproveitado oportunisticamente. E, quanto a ideia de participação, Pinho (2010) alerta ainda para o contexto nacional, que difere do europeu, de Habermas, no qual o sucesso da participação está baseado em instituições sólidas e estáveis, elevado nível de vida e baixa disparidade econômica, com virtudes cívicas de solidariedade e moderação, diferente do cenário vivido no Brasil. Outra crítica se refere à necessidade de um amplo processo de educação da população, para que sua participação se torne efetiva. Caso contrário, servirá apenas para legitimar ainda mais as relações de dominação. O autor defende que o amplo processo de educação seja anterior à implantação da gestão social.

Outra crítica apontada na literatura, diz respeito ao fenômeno apresentado por Dagnino (2004), denominado confluência perversa. A autora considera que ambos os projetos políticos que conduzem os modelos de gestão pública são portadores de um discurso que prega a ampliação da democracia no país. Nos desígnios da pesquisadora, a perversidade estaria

colocada no fato de que, apesar de apontarem para direções opostas, e até antagônicas, ambos requerem uma sociedade civil ativa e propositiva. É nessa direção que se procura descortinar as bases epistemológicas do gerencialismo e trazer à baila a diferença entre projetos políticos distintos, que assumem o caráter de disputa de sentido, para significar importantes noções, como participação e cidadania.

Conforme Freitas, Freitas e Ferreira (2016), a ideia de confluência perversa reside exatamente na forma e no fim do uso conceitual de um termo, balizado pela razão que está por trás desse uso. Nesse caso, o termo “gestão social” pode ser usado para caracterizar uma forma de administração em que o “patrão” confere alguma forma de participação aos “empregados”. Ainda assim, mantém-se a lógica produtivista e a subordinação do trabalho. Porém, a gestão social é, constantemente, utilizada para revelar formas de gestão coletiva, na qual os meios de produção também são coletivos, como cooperativas e associações, além de outras experiências de participação social que contrariam a lógica da eficiência e da burocracia. Nesse segundo cenário, as experiências sociais, no campo da gestão social, ganham relevância e são passíveis de análise.

Nessa senda, Freitas, Freitas e Ferreira (2016) alertam ainda que o termo gestão social pode revelar ambiguidades e pode incorrer no equívoco semântico que reforce a perversidade de uma confluência e pode ocorrer a partir da apropriação do termo “gestão social” por um projeto político distinto e de oposição, vinculado à cultura do gerencialismo, tornando-se um mero dispositivo discursivo, dissonante da prática emancipatória.

Diante dos conceitos e relatos descritos acima, a presente pesquisa adotará para a aplicação do modelo teórico proposto, o conceito de gestão social trazidos por Tenório, Altieri e Kronemberger (2018), por constituir um modelo mais adaptado ao objeto de estudo, considerando, também, que os conselhos da comunidade se aproximam ao modelo de esfera pública contemporânea, caracterizadas, segundo os autores, como mecanismos de participação democrática, além de atuarem como espaços para a ação comunicativa e a construção da política, exercendo ainda o poder de acompanhar, fiscalizar e monitorar as ações de interesse público, tornando-os ambientes potenciais para o exercício do controle social.

2.4 Controle social: conceito e considerações

A administração pública passa por um momento em que é reivindicada por transformações econômicas, sociais e políticas. Evidencia-se movimentos sociais, protestos e

manifestações, pelos diversos meios e formas, nas comunidades mundo a fora, como; a primavera árabe, os movimentos *occupy* nos Estados Unidos e na Europa e as manifestações de julho de 2013, no Brasil, como reflexos dessas reivindicações (GOHN, 2014). Tais movimentos retratam esse momento que envolvem sentimentos de indignação e de esperança, conforme relata Castells (2013), relacionados, também, ao anseio por maior participação. São mudanças relacionadas aos indivíduos e seus interesses predominantes (HIRSCHMAN, 2002) que refletem na sociedade contemporânea e no setor público (MAGALHÃES; SOUZA, 2015).

Oliveira e Pisa (2015) lembram que a Carta Magna de 1988 é conhecida como constituição cidadã, por conceder aos brasileiros direitos inéditos, próprios do estado democrático de direito que se implantou a partir de então, entre eles; o de exercer o controle sobre a administração pública, de exigir ética, integridade (*compliance*), transparência (*disclosure*) e prestação de contas (*accountability*), bem como de participar diretamente na escolha das políticas públicas a serem implantadas. Nesse contexto, de acordo com os autores, a partir dos anos 1990, passa a ser possível observar uma reestruturação do Estado, que segundo os autores, tem o intuito de torná-lo mais orientado para os aspectos sociais, visando consolidar uma “nova” relação entre Estado e sociedade.

De acordo com Fox (2019), as estratégias de controle social tentam melhorar a performance institucional, fortalecendo tanto o engajamento cívico quanto a capacidade de resposta do Estado e de empresas. De acordo com o autor, na prática, o conceito inclui um amplo leque de inovações institucionais que incentivam e projetam a voz cidadã. Não obstante, na medida em que reforça o poder do cidadão frente ao Estado, o controle social é um processo político.

De acordo com Arruda e Teles (2010), com o envolvimento da sociedade nos assuntos de interesse coletivo, ligados à gestão pública, por meio de um conjunto de ações previstas em lei, esse controle tem como objetivo fiscalizar, monitorar e avaliar as condições em que foram executadas as políticas públicas, incluindo-se aí os gastos realizados com dinheiro público.

Soares (2013) reforça que não é somente o cidadão, o usuário do controle social, outros atores podem ser envolvidos no processo (ROCHA, 2011; ANGÉLICO, 2012). Para melhor entendimento, elaborou-se, por meio dos estudos de Soares (2013), o quadro 3 com a lista dos grupos de usuários e seus interesses.

Quadro 03- Grupos de usuários e seus interesses

Usuários	Interesses
----------	------------

Cidadãos	Exercer o controle social, auxiliando na priorização e fiscalização das ações governamentais.
Entidades da Sociedade Civil (ONG, Sindicatos, etc.)	A partir de seus objetivos, acompanhar e fiscalizar a ação governamental
Partidos políticos	Acompanhar e fiscalizar a alocação dos recursos públicos com objetivos políticos-eleitorais.
Outras esferas de Governo ou poderes	Fiscalizar o uso de recursos; decidir o auxílio técnico e financeiro; instituir ou alterar das normas vigentes.

Fonte: Soares (2013, p. 45-46).

Ademais, dentro da multidisciplinaridade da administração pública, controle social pode ser compreendido pelo viés da ciência social e da ciência política, de acordo com o que estabelece Goulart (2011). No âmbito da ciência social, está relacionado com a finalidade de manter a ordem social. Na ciência política, pode caracterizar o controle do Estado ou da administração pública sob a sociedade civil ou comunidade, o controle compartilhado entre a administração pública e a comunidade ou o controle da comunidade sobre a administração pública (MAGALHÃES E SOUZA, 2015).

A Controladoria Geral da União (CGU, 2012), apresenta algumas opções de ferramentas para o exercício do controle social. De acordo com o órgão, o controle social pode ser exercido pelos conselhos de políticas públicas ou diretamente pelos cidadãos, individualmente ou de forma organizada. Nesse sentido, um dos maiores instrumentos de exercício do controle social são os conselhos. A CGU (2012) aponta que os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Assim, os conselhos podem ser classificados conforme as funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria:

“[...]A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes;
A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas;
A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos” [...]. (CGU, 2012. p. 21).

De acordo com o órgão de controle federal, mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas. Cada um desses atores sociais pode, por exemplo, verificar se o município, o Distrito Federal, o Estado e a União realizaram, na prática, as obras das escolas conforme previsto ou se os valores das notas fiscais e valores das compras e obras realizadas são compatíveis com os preços de mercado.

De acordo com a CGU (2012), lembra, ainda, que a Constituição Federal assegura, no § 3.º do artigo 31, que suas contas ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei, com a prerrogativa do cidadão ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, podendo acompanhar, inclusive, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação.

Silva, Cançado e Santos (2017), através de uma revisão de literatura, conseguiram identificar a predominância de três categorias teóricas presentes nas discussões sobre controle social: democracia (BATAGELLO, BENEVIDES; PORTILHO, 2011; DAHL, 2009; VERA; LAVALLE; SANJURO, 2012; SILVA, 2007; DAHL, 2012; ANHUCCI; SUGUIHIRO, 2010), cidadania (CARVALHO, 2008; ABRAMOVAY; MAGALHÃES; SCHRODER, 2013; BATAGELLO; BENEVIDES; PORTILHO, 2011; REIS; GUARESCHI, 2010; ANHUCCI; SUGUIHIRO, 2010; ALMEIDA; DIMENSTEIN; SEVERO, 2010) e gestão social (SHIMIZU et al; 2013; MOISÉS et al, 2010; CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2015; CANÇADO; RIGO, 2014; CASTRO, 2008).

Quanto a categoria teórica democracia, Dahl (2009) se destaca ao recordar que após o último período de ditadura, ela tornou-se não apenas necessária, mas indispensável, pois, por meio de sua existência enquanto sistema, foi possível pensar em cenários democráticos que passaram a oportunizar a participação direta, a igualdade de voto, a aquisição de entendimento esclarecido, o controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos.

No que diz respeito à cidadania, segunda categoria abordada, Carvalho (2008) representa os pesquisadores que reportaram tal conteúdo, afirma que, tradicionalmente, foi convencional definir cidadania como a garantia dos plenos direitos civis, políticos e sociais, os quais, respectivamente, representam a garantia do direito à vida em sociedade, a participação no governo e a participação na riqueza coletiva.

A terceira categoria teórica, gestão social, é representada por Cançado, Pereira e Tenório (2015) que afirmam que a esfera pública, possibilitada por meio do controle social, representa a mesma esfera pública delineada na gestão social, e sua expansão permitirá as condições para a promoção do desenvolvimento da democracia deliberativa.

Face ao exposto, o controle social nessa pesquisa, se configura na ideia de Cançado, Pereira e Tenório (2015) como o processo de aprimoramento da democracia deliberativa, mediante o ato de controlar as ações do Estado por meio do exercício efetivo da cidadania. Sua abrangência comporta os canais e ações empreendidas pela sociedade para ampliar o

desenvolvimento do poder local e das demais escalas. Nesse sentido, é, em última instância, o estabelecimento do controle da sociedade sobre as ações do Estado via gestão social.

2.5 Revisão Sistemática: Conselhos da Comunidade e Gestão Social

Essa sessão pretende apresentar um panorama do estudo sobre a temática proposta, com o objetivo de melhor contextualizar as linhas de pesquisas existentes sobre a atuação dos conselhos da comunidade em uma perspectiva da gestão social, de modo a identificar lacunas, métodos utilizados e, posteriormente, comparar os resultados encontrados. De acordo com Sampaio e Mancine (2007), a revisão sistemática é um tipo de estudo que tem a produção da literatura como fonte de dados, em um determinado período, sobre um tema determinado.

Como resultado do levantamento, não foi possível encontrar nas plataformas descritas na metodologia, artigos que tivessem como objeto a “atuação dos conselhos da comunidade”, caracterizado pelo órgão de execução penal descrito no artigo 61 da Lei de execução penal. Foi possível, entretanto, encontrar trabalhos que continham o termo “Conselho da Comunidade”, mas se referindo a outros órgãos, como por exemplo ao conselho da comunidade solidária, conselho da comunidade negra, dentre outros, portanto sendo descartados em razão da fuga do objeto da pesquisa.

Quanto à abordagem das pesquisas levantadas é possível identificar que em sua totalidade, os trabalhos levantados sobre a atuação dos conselhos da comunidade possuem abordagem qualitativa. Em relação aos métodos utilizados foi identificada a predominância de artigos teóricos (SILVA, 2019; RIBEIRO, 2018; FERREIRA, 2014; COSTA; REGIS, 2019; JASCHKE; SILVA, 2019; WOLFF, 2010; CARDOSO; ROSA, 2017). O estudo de caso foi pautado em menor quantidade (ROCHA, 2017; CABRAL, 2015; OLIVEIRA, 2020), incluindo pesquisa de campo, observação experimental e realização de entrevistas. A revisão de literatura foi base para pesquisas de Silva (2019); Ribeiro (2018) e Rocha (2017). Foi destaque ainda a pesquisa documental combinada com a pesquisa bibliográfica (SILVA, 2019; WOLFF, 2010; JASCHKE; SILVA, 2019; CARDOSO; ROSA, 2017).

A crítica sobre o modelo geral de definição da atuação dos conselhos da comunidade no Brasil, com base na atual legislação é o tema mais recorrente nas pesquisas (FERREIRA, 2014; SILVA, 2019; RIBEIRO, 2018; CONSTA; RÉGIS, 2019; WOLFF, 2010). Destacam-se ainda sugestões de proposições e alterações legislativas com a finalidade de melhorar o desempenho e atuação dos órgãos (RIBEIRO, 2018; COSTA; RÉGIS, 2019).

Foi possível identificar ainda estudos de caso específicos, enaltecendo a atuação dos conselhos estudados, de forma positiva, e mostrando a importância dos órgãos como instrumento de promoção da ressocialização (JASCHKE; SILVA, 2019; CABRAL, 2015; OLIVEIRA, 2020). Além disso, foi possível conhecer ainda um estudo de caso específico crítico (ROCHA, 2017), bem como foi encontrado estudo com sugestão de metodologia para atuação dos conselhos (FERREIRA, 2014), com base em projeto de extensão da Universidade de São Paulo (USP).

Quadro 4- Revisão Sistemática sobre a atuação do Conselho da Comunidade no Brasil

Nº	Identificação	Objetivo do Estudo	Metodologia	Resultados
1	SILVA. F. L. Conselhos de comunidade como ferramentas de articulação governamental para aproximação da sociedade às políticas penitenciárias. Revista Liberdades. N° 15, janeiro/abril de 2014. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. p. 121-139.	Analisar a possibilidade de utilização do Conselho de Comunidade, órgão de participação social no cenário prisional previsto pela Lei de Execução Penal, como forma de articulação governamental voltada para atrair a participação popular no âmbito das políticas penitenciárias.	Através de uma revisão da literatura, o autor analisa as razões para distanciamento da sociedade perante os problemas prisionais, como forma de identificar possíveis soluções para sua reaproximação.	O Estado, pautado por uma visão estratégica, deverá fomentar e instrumentalizar os Conselhos de Comunidade, dando-lhes maior independência, mas também lhes assegurando canais de comunicação com suas instituições, o que reflete no repasse de recursos financeiros e na criação de mecanismos para que desse diálogo se extraia uma maior efetividade mútua, concentrada em um propósito único; a melhoria do sistema penitenciário como um todo.
2	RIBEIRO. J. R. F. O Conselho da comunidade na execução penal: ampliação de suas atribuições para maior participação social na prestação jurisdicional à luz da dignidade da pessoa humana. Dissertação. Curso de pós-graduação (Mestrado Profissional) em prestação jurisdicional em Direitos Humanos. Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, 2018	Expor a problemática vivenciada pelos Conselhos da Comunidade e como ela afeta sua contribuição ao processo de ressocialização de apenados, além de apresentar medidas saneadoras para as limitações vivenciadas.	Abordagem qualitativa. As técnicas de pesquisa foram aplicadas em níveis teóricos, por meio de revisão bibliográfica e abordagem indutiva.	O estudo resulta em uma proposta de emenda legislativa dedicada a minimizar os efeitos negativos da lacuna legislativa que impedem a atuação efetiva dos Conselhos da Comunidade, como idealizado pela comunidade e pelo judiciário. Sugestões que compuseram o Projeto de Lei nº 7.558, de 2017
3	FERREIRA. J. C. Os Conselhos da Comunidade e a Reintegração Social. Dissertação (Mestrado) na área de concentração: Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2014	Identificar, na composição, funções e modos de atuação dos conselhos da comunidade previstas na legislação e conforme a prática desses órgãos, propor possibilidades concretas de participação da sociedade civil na promoção do diálogo entre a sociedade e o cárcere.	Abordagem qualitativa, do tipo exploratória e descritiva, utilizando como procedimentos a pesquisa bibliográfica, pesquisa documental	Foram apresentadas algumas propostas de atuação dos conselhos da comunidade com estratégias de reintegração social, dentre elas especialmente a realização de diálogos nos cárceres, seguindo-se um modelo de diálogo bem estruturado como é o Grupo de Diálogo Universidade Comunidade- Cárcere (GDUCC), projeto de extensão conduzido com muita seriedade em cárceres paulistas
4	COSTA, Adriana Vieira da; REGIS,	Demonstrar que o Conselho da	Abordagem qualitativa, através	O estudo propõe a necessidade de

	Risomar Braga. Conselho da Comunidade na execução penal: Um novo olhar de sua personalidade, estrutura e vinculação. Revista JUS. 2019.	Comunidade como órgão colegiado tem sua personalidade jurídica classificada no direito administrativo, possibilitando estabelecer sua estrutura funcional com vinculação ao poder municipal.	de pesquisa bibliográfica com um olhar no tocante à estrutura, personalidade jurídica e vinculação institucional dos conselhos da comunidade.	acrescimento legislativo na Lei 7.210 de 1984, donde se garantiria uma vinculação estrutural do Conselho a uma estrutura de poder. Essa vinculação Administrativa que seria junto ao poder executivo Municipal, por ser este ente o mais eficaz organismo de execução de políticas públicas na comunidade e essa vinculação nada mais seria que garantir ao conselho estrutura técnica administrativa com local, pessoal e material para os exercícios das atividades.
5	WOLFF, M. P. Participação social e sistema prisional: uma parceria viável? In: Fundamentos e análises sobre o conselho da comunidade. Ministério da Justiça, 2010, 1. ed. Brasília: DEPEN/OSPEN, p. 24-40.	Pretende-se, nesse trabalho, refletir sobre a importância desta participação, suas possibilidades e limites para a melhoria das condições das prisões no Brasil. Discute-se, inicialmente, a relação estabelecida entre a prisão e a sociedade contemporânea, para após abordar os processos de participação social, focando especialmente a municipalização das políticas públicas para, por fim, analisar o trabalho dos conselhos de comunidade e sua repercussão no âmbito da execução penal	Abordagem qualitativa, do tipo exploratória e descritiva, utilizando como procedimentos a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Estudo predominantemente teórico.	A autora conclui que a Lei define um papel secundário para a atuação dos conselhos de comunidade. No entanto, é a autora aponta que é no âmbito local que se efetivam as práticas sociais, onde o presídio está instalado e a família reside; onde o egresso vai morar e procurar trabalho quando sair da prisão. Sabe-se que para além dos dispositivos legais existentes, há toda uma perspectiva social e política que reclama uma seletividade na aplicação da lei penal, mesmo que ela não seja em si seletiva. Por isso, mais do que propugnar uma mudança da lei devemos buscar alternativas para mudar nossas práticas. Mesmo considerando que a Lei de Execuções Penais não explicita claramente o papel dos conselhos de comunidade como espaço de representação e participação política da comunidade nas questões que envolvem os problemas da prisão, verifica-se a importância deles para a abertura da instituição prisional e para a abertura de canais de comunicação com as demais instituições implicadas na execução penal

6	JASCHKE, G. M; SILVA, E. M. da. Conselho da Comunidade: a representação e intermediação da comunidade com os presos, internos e egressos. Revista Intelecto. FEMA. v. 2. 2019.	Identificar o papel do Conselho da Comunidade na efetivação da sua finalidade em prol de participação social coletiva constituindo uma rede de relacionamentos estruturada em uma nova cultura de direitos humanos, buscando como parâmetro a dignidade humana dos presos, internos e egressos.	Abordagem qualitativa, do tipo exploratória e descritiva, utilizando como procedimentos a pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. Predominantemente Teórico	Foi possível concluir que o Conselho da Comunidade viabiliza ações, por intermédio de seus conselheiros, em prol dos presos, internos e egressos, com o intuito de fiscalizar e garantir o cumprimento dos direitos fundamentais da pessoa humana.
7	ROCHA, M. A. da. A atuação dos conselhos da comunidade do Estado do Paraná no processo de execução penal: possibilidades, limites e desafios. Tese (Doutorado) Londrina, 2017. Universidade Estadual de Londrina, UEL	Analisar a atuação do(a)s Conselheiro(a)s da Comunidade do Estado do Paraná e seu direcionamento no campo da execução penal.	Abordagem qualitativa, do tipo exploratória, utilizando como procedimentos a revisão de literatura, pesquisa documental, pesquisa de campo com aplicação de questionários e entrevistas semiestruturadas.	A pesquisa concluiu que o direcionamento da atuação dos Conselhos da Comunidade do estado do Paraná segue o caminho do reforço do controle social exercido pelo Estado sobre as pessoas especialmente selecionadas para responder por seus crimes, a partir de filtros com a condição de classe e a etnia. Há uma necessidade premente de se investir em iniciativas que permitam a ampliação da visão de mundo do(a)s Conselheiro(a)s, para que possam elaborar uma concepção mais crítica da execução penal
8	CABRAL, G. D. A participação da sociedade na execução penal: Mecanismo de melhoria da prestação jurisdicional no sistema carcerário de Palmas, Estado do Tocantins. Dissertação (Mestrado). Programa de Mestrado Profissional Interdisciplinar em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos da Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, 2015.	Comprovar se a participação social, por meio do Conselho da Comunidade, poderia ser um mecanismo de melhoria do sistema penal da comarca de Palmas, no sentido de proporcionar efetividade da prestação jurisdicional no âmbito da execução penal e os direitos humanos da população carcerária local.	Pesquisa com abordagem qualitativa, de cunho exploratória e descritiva, com a utilização de análise observatória experimental, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. O estudo de caso foi utilizado.	Foi constatada que a participação social por intermédio do Conselho da Comunidade, órgão de execução penal, pode colaborar para a melhoria da prestação jurisdicional e administrativa do sistema carcerário local. Destaca-se que essa colaboração social já produziu resultados satisfatórios, porque a comunidade passou a identificar a necessidade de mudança de paradigmas que possam reverter a questão desse delicado problema de ordem social.
9	OLIVEIRA, L. L. O de. A atuação do conselho da comunidade	Compreender melhor a atuação do Conselho da Comunidade no processo de	A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo	O Conselho da Comunidade da Comarca de Matinhos vem atuando de forma

	<p>reinserção social das pessoas em conflito com a lei antitóxicos na comarca de Matinhos- PR. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável. Universidade Federal do Paraná. Matinhos, 2020.</p>	<p>acompanhamento e reinserção social das pessoas que violaram a Lei 11.343/2006 em Matinhos, no Paraná.</p>	<p>foi de caráter qualitativo, de modo que as técnicas para coleta de dados foram: a) pesquisa bibliográfica; b) pesquisa documental; c) observação e caderno de campo; d) entrevista semiestruturada com o recorte abordado, e e) observação e acompanhamentos dos atendimentos e da rede de atendimento do município.</p>	<p>incipiente na reinserção social das pessoas que violaram a Lei 11.343/2006, tendo em vista a parceria e convênio com a Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral, que possibilitou através do projeto de extensão “Conselho da Comunidade em Ação” um acompanhamento social e o alcance de algumas demandas e acessos a alguns serviços e políticas.</p>
10	<p>CARDOSO, L. P. A; ROSA, R. G da. O financiamento dos conselhos da comunidade para atuação em políticas públicas destinadas à população carcerária. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio-septiembre 2017). Disponível em http://www.eumed.net/rev/cccss/2017/03/financiamento-comunidade.html. Acesso em 01/03/2020.</p>	<p>Identificar formas de obtenção de financiamento para que os Conselhos da Comunidade coloquem em prática e políticas de garantia para os direitos sociais, dignidade e ressocialização dos encarcerados.</p>	<p>Foi realizada pesquisa bibliográfica em fontes secundárias - utilizando-se bases normativas brasileiras e interpretações doutrinárias, com uma abordagem dedutiva, evidenciando as relações entre os instrumentos normativos vigentes e que possuem aplicabilidade para subsidiar e efetivamente financiar a realização de políticas públicas através da atuação dos Conselhos da Comunidade.</p>	<p>A pesquisa sugere que existem diversos caminhos a trilhar para a obtenção de recursos e financiamento para projetos dos Conselhos da Comunidade. O fato de governos estarem, ou não, em crise financeira não impede ou exime a responsabilidade pela garantia de direitos sociais à população carcerária.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Portanto, conforme se observa no Quadro 4, não foi encontrado na literatura, através das bases de levantamento propostas, trabalhos científicos que abordem como objeto de pesquisa, a atuação do conselho da comunidade, sob uma perspectiva da gestão social. Nesse sentido, a intenção de aprofundar o estudo da gestão social direcionada à atuação dos conselhos da comunidade, enquanto gap teórico, é reforçada. Nesse contexto, o próximo tópico abordará a proposição de um framework da atuação dos conselhos da comunidade, na perspectiva da gestão social.

2.6 Framework da atuação dos Conselhos da Comunidade, por meio da Gestão Social

Propor um framework que represente a atuação que possa contribuir na melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, por meio da gestão social, constitui o principal objetivo dessa seção. Conforme relatado, essa inquietação nasce a partir da constatação da necessidade de que a sociedade se aproxime mais dos problemas inerentes ao cárcere, como estratégia de promoção da ressocialização, sobretudo diminuindo a violência e a criminalidade (BITTENCOURT, 1993; SÁ, 1998; LUNARDI; NÓBREGA, 2004; SILVA, 2014; RIBEIRO, 2018). Nesse sentido é possível observar ainda, na literatura, a ocorrência de críticas sobre a atuação desses conselhos (SILVA, 2014; RIBEIRO, 2018; FERREIRA, 2014; CABRAL, 2015; ROCHA, 2017; OLIVEIRA, 2020; WOLFF, 2010; COSTA; RÉGIS, 2019; JASCHKE; SILVA, 2019).

A partir da análise da literatura selecionada, que traz como foco o estudo sobre os conselhos da comunidade e sua relação com a gestão social, conforme demonstrado no quadro 2.4, verifica-se que não foi encontrado estudos, cujo foco era atuação do conselho da comunidade, nessa perspectiva. Somado a isso, através de um aprofundamento teórico sobre os conceitos de gestão social, foi possível observar diversos pontos de vista que contribuem para a construção do modelo proposto.

Para Allebrandt, Cançado e Mueller (2018), a definição de gestão social está apoiada no conceito habermasiano de cidadania deliberativa, que significa que a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Para este estudo, o framework representa um dos pilares para a análise da Gestão Social.

A cidadania deliberativa se configura assim, como uma ação política, onde o sujeito participa dos processos de forma democrática, elegendo demandas e prioridades nos diferentes

espaços públicos e instâncias de uma sociedade e em diferentes papéis, ordenando assim, seu destino social como indivíduo (TENÓRIO, 1998; ALLEBRANDT, 2018).

Nessa perspectiva, o Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculada à Fundação Getúlio Vargas (FGV), baseado no conceito de cidadania deliberativa de Habermas e em um modelo referencial do Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona - IPOG/UAP, procedeu adaptação de critérios de análise do processo de avaliação dos processos decisórios deliberativos (VILLELA, 2012):

Quadro 5. Categorias e critérios de análise da cidadania deliberativa

Categoria	Critério de análise
Processo de Discussão: discussão de problemas através da autoridade negociada na Esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de Difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade da Informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores com o intuito de integrar diferentes pontos de vista
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança a fim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes, evitando a duplicação das estruturas.
	Órgão de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi delibera de forma participativa.
Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.
	Abertura de espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento, pelos atores, da necessidade de uma metodologia participativa tanto no âmbito social quanto no político e técnico.
Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas	Valorização cidadã: valorização por parte dos cidadãos sobre a relevância da sua participação
	Participação dos diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como de cidadãos não organizados envolvidos no processo deliberativo.
Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas	Perfil dos atores: características dos atores, em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.
	Forma de escolha dos representantes: métodos utilizados para escolha dos representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.
	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução

	descentralizadora do processo de deliberação e execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.
Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.

FONTE: (VILLELA, 2012)

Diante do aprofundamento do estudo dos critérios de análise da cidadania deliberativa proposta pelo PEGS, o Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, nível *stricto sensu*, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) decidiu propor a sétima categoria de análise, a qual denomina-se como controle social (HINNAH, 2017):

Quadro 6. Critérios de análise do Controle Social

Categoria	Critério de análise
Controle Social: o ato de fiscalização exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado.	Transparência: Informações governamentais abertas aos cidadãos, propiciando o acesso às informações, possibilitando uma maior fiscalização pela sociedade.
	Legitimidade Social: Reconhecimento da capacidade de atuação como promotor do controle social.
	Acompanhamento de Políticas Públicas: Julgar os mecanismos de acompanhamento das políticas públicas.
	Instrumentos de Controle: Utilização dos meios de controle governamental de forma independente.
	Inteligibilidade: Capacidade de perceber e compreender as informações.
	Promoção do controle social: Capacidade do Conselho em promover o controle social.

FONTE: Elaborada pelo GPDeC (2016).

De acordo com Ribas (2016), a gestão social, aliada aos temas de cidadania deliberativa, soma-se ao controle social, de modo que quando se fala sobre o controle social, no âmbito do desenvolvimento regional, refere-se ao controle de políticas públicas locais, estaduais e federais, porque o desenvolvimento regional é impactado por todas as políticas de ações do gestor público. Para a autora, o conceito de controle social é um elemento da gestão social e indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos. Nesse contexto, a categoria controle social será a segunda base de apoio à Gestão Social para o modelo proposto.

Silva (2015), em uma revisão de literatura, cita congruências teóricas existentes entre controle social e gestão social, próximas em significados, cuja proximidade ocorreu nas especificidades: esfera pública; democracia e cidadania deliberativa; desenvolvimento do poder local; participação de atores sociais (institucionalizados ou não), mediante representação ou de forma direta; espaço público não estatal de deliberação (espaços informais) com o apoio do estado ou à revelia dele. Além dessas convergências, foi possível visualizar contextos empíricos percorridos nas publicações científicas, que se inter-relacionam com as características da gestão social: tomada de decisão coletiva sem coerção, inteligibilidade da linguagem, dialogicidade, entendimento esclarecido, transparência e emancipação

Segundo Moisés et al (2010), a participação aproxima-se do conceito de controle social por existir a necessidade, por parte da sociedade, de controlar o poder público local, por ser onde os programas devem ser efetivados, com acompanhamento das suas metas, objetivos e planos. Segundo os autores, não existe gestão social nem controle social se não houver a participação da sociedade. O controle social é um processo finalístico que promoverá por meio de sua efetiva execução no nível local, o aprimoramento da democracia e da cidadania deliberativa. E, a gestão social, por sua vez, representará o meio necessário para que este processo se desenvolva de forma adequada, tendo como missão a emancipação dos cidadãos.

A promoção do desenvolvimento local também está intrinsecamente ligada a esses conceitos, uma vez que se existe diálogo e o equilíbrio de poder entre os atores atuantes (Sociedade Civil, Estado e Mercado), e o avanço das melhorias na vida da população. Entende-se assim, que a ausência ou baixa evidência de gestão social e controle social pode prejudicar a qualidade de vida, mesmo em um ambiente de forte crescimento econômico (IKEDA JUNIOR, et. Al, 2018).

Diante dessa perspectiva, por se tratar de um ambiente público, de caráter local, em que a comunidade é corresponsável pela tomada de decisão referente às políticas públicas implementadas no ambiente prisional, o conselho da comunidade se apresenta como ambiente típico para análise e estudo prático, enquanto esfera pública, quanto a verificação da utilização de elementos de atuação pelo viés da gestão social e do controle social.

Allebrandt, Cançado e Mueller (2018) sugerem que os diferentes arranjos institucionais que atuam na esfera pública, com suas regras, critérios, instâncias e espaços construídos pelos participantes, assumem um determinado desenho que confere operacionalidade ao processo da gestão social e do controle social, como também modificam padrões políticos, econômicos e sociais, isto é, transformam o quadro mais amplo da cultura e das relações sociais.

Dessa forma, considerando que o conselho da comunidade é representado nesta pesquisa como esfera pública, considerando que a elevação do comprometimento de cada um de seus conselheiros pode influenciar de forma positiva o cumprimento do objetivo da execução penal, que segundo a LEP é efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado, propõe-se a definição de um framework, como representação de um modelo de atuação dos conselhos da comunidade, através da gestão social, baseada na perspectiva das da cidadania deliberativa e do controle social:

Figura 1. Framework da atuação dos conselhos da comunidade, na perspectiva da gestão social



Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Assim, o modelo proposto para a atuação dos conselhos da comunidade, por meio da gestão social é apoiado pela matriz de categorias inerentes à cidadania deliberativa, apresentadas por Villela (2012) e pela categoria e critérios de análise do controle social, posteriormente inseridos pelo GPDeC (2016). De acordo com o modelo, a gestão social baseada nessas categorias e critérios de análise, realizada em uma esfera pública,

caracterizada neste estudo pelo conselho da comunidade, contribui para uma melhor atuação do órgão, resultando em uma promoção da ressocialização mais efetiva. Nessa perspectiva, foi utilizada o conceito de Ribeiro (2018), que define ressocialização como a reeducação do apenado para o retorno digno à sociedade, por meio da oferta de medidas para sua reconstrução moral e ferramentas para sua reinserção orientada, de forma a incentivar o trabalho e combater a reincidência.

3 METODOLOGIA

No presente capítulo, aborda-se a metodologia adotada, com a finalidade de melhor responder ao questionamento central da pesquisa e atingir os objetivos propostos, de forma detalhada, por meio de instrumentos e procedimentos de coleta de dados, bem como no processo de análise e interpretação dos dados.

Nessa concepção, a metodologia é o estudo da organização, dos caminhos a serem percorridos, para se realizar uma pesquisa ou um estudo, ou para se fazer ciência. Etimologicamente, significa o estudo dos caminhos, dos instrumentos utilizados para fazer uma pesquisa científica (FONSECA, 2002).

3.1 Natureza e tipo da pesquisa

A pesquisa tem uma abordagem qualitativa, considerando trabalhar com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 2007). Não procura enumerar e/ou medir os eventos estudados, nem emprega instrumental estatístico na análise dos dados. Nessa perspectiva de pesquisa, parte de questões ou focos de interesses são amplos e vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve. Envolve a obtenção de dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos pelo contato direto do pesquisador com a situação estudada, procurando compreender os fenômenos segundo a perspectiva dos sujeitos, ou seja, dos participantes da situação em estudo (GODOY, 1995).

No que diz respeito ao tipo da pesquisa, o estudo adota a classificação baseada na taxionomia de Vergara (2006), que a qualifica em relação a dois aspectos: quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa será exploratória e descritiva. Exploratória porque, embora os conselhos da comunidade constituírem órgãos da execução penal, instituídos pela Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), não se verificou a existência de estudos com abordagem relacionada à prática da gestão social, de forma sistematizada, conforme este trabalho se propõe a adotar. É descritiva, porque visa descrever as características de um objeto determinado, contextualizado nessa pesquisa por meio dos conselhos da comunidade instalados no âmbito do Estado do Piauí, em especial ao conselho da comunidade de Teresina, bem como das percepções e expectativas de seus membros.

Quanto aos meios, o estudo lança mão da pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e o estudo de caso. Bibliográfica porque utiliza da literatura para construção de sua fundamentação teórico-metodológica, ao pesquisar sobre gestão social, na perspectiva da cidadania deliberativa controle social, e conselhos da comunidade, por meio de livros, artigos científicos, dissertações de mestrado e teses de doutorado. Documental por que analisa documentos internos relacionados ao conselho da comunidade de Teresina, como portaria de designação dos membros do conselho, matérias relacionadas às atividades do conselho e minuta do seu estatuto social. É estudo de caso por que adota uma unidade de análise, caracterizada pelo conselho da comunidade de Teresina, que sofre uma análise com uma maior profundidade (VERGARA, 2006).

3.2 Unidade de análise e sujeitos da pesquisa

A escolha do âmbito territorial do Piauí se justifica em razão de ser o Estado da qual o pesquisador está vinculado, enquanto servidor público, pertencente aos quadros da Secretaria de Estado da Justiça; órgão da execução penal, componente do Poder Executivo, responsável pela gestão do sistema prisional estadual; bem como em razão da área de concentração da pesquisa: Gestão Pública para o Desenvolvimento Regional, na linha de pesquisa “Instituições e Políticas Públicas”, cujo objetivo visa contribuir de forma efetiva na qualificação de mão de obra para atuar em prol do desenvolvimento local e regional, a partir de suas especificidades, mas dentro de uma perspectiva regional e da compreensão do global.

Para a definição da unidade de análise, foi realizado levantamento preliminar dos conselhos da comunidade instalados nas comarcas do Estado do Piauí, em que possuem estabelecimentos prisionais em sua área. Para isso, a base a definição geográfica teve como referência os municípios que possuem unidades prisionais, conforme relação disponível no endereço eletrônico da Secretaria de Justiça do Piauí, órgão responsável pela gestão dos estabelecimentos prisionais (<https://www.sejus.pi.gov.br>), distribuídos nos territórios de desenvolvimento do Estado:

Quadro 7 - Unidades prisionais por territórios de desenvolvimento do Piauí

CÓD.	TERRITÓRIO DE DESENVOLVIMENTO	UNIDADES PRISIONAIS
TD-01	Planície Litorânea	Penitenciária Mista Juiz Fontes Ibiapina (Parnaíba)
TD-02	Cocais	Penitenciária Luiz Gonzaga Rebêlo (Esperantina)
TD-03	Carnaubais	Penitenciária José Arimatéia Barbosa Leite
TD-04	Entre Rios	Cadeia Pública Antônio José de Sousa Filho (Altos); Casa de Detenção Provisória Cap. Carlos José Gomes de Assis (Altos); Colônia Agrícola Penal Major César Oliveira

		(Altos); Unidade de Apoio Prisional (Altos); Penitenciária Regional Irmão Guido (Teresina); Penitenciária Prof. José Ribamar Leite (Teresina); Penitenciária Feminina de Teresina (Teresina); Unidade de Apoio ao Semiaberto (Teresina);
TD-05	Vale do Sambito	-
TD-06	Vale do Rio Guaribas	Penitenciária José de Deus Barros (Picos) Penitenciária Feminina Adalberto de Moura Santos (Picos)
TD-07	Vale do Canindé	Penitenciária Regional de Oeiras
TD-08	Serra da Capivara	Casa de Detenção Provisória “Dom Inocêncio López Santamaria”
TD-09	Vale dos Rios Piauí e Itaueira	Penitenciária Gonçalo de Castro Lima
TD-10	Tabuleiro do Alto Parnaíba	-
TD-11	Chapada das Mangabeiras	Penitenciária Dom Abel Alonso Nuñez
TD-12	Chapada do Vale do Itaim	-

Fonte: SEJUS-PI/ SEPLAN-PI (2021).

A partir do levantamento, considerando a constatação da existência de conselho ativo apenas na capital, o Conselho da Comunidade de Teresina foi definido como unidade de análise do presente estudo. O conselho é o órgão da execução penal, que representa a comunidade local no âmbito da execução penal, conforme preceitua o Art. 61, Inciso VII e Art. 80, ambos da Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984). A composição do órgão, referente ao período da pesquisa, é constituída por 18 membros, representantes de diversos seguimentos da sociedade local, conforme detalhamento a ser mostrado na análise documental, por meio da Portaria Nº 13/2019 da Vara de Execuções Penais de Teresina.

A área de abrangência do conselho é a capital do Piauí, Teresina e o município de Altos, considerando que o complexo penitenciário de Altos, além de ser situado geograficamente próximo à Teresina, na divisa dos dois municípios, às margens da BR-343, Km 26, é responsável pela custódia de grande parte da população carcerária proveniente da capital. Para melhor entendimento, o quadro abaixo traz o cenário da população prisional do Estado do Piauí, por território e unidade prisional

Quadro 8. População prisional do Piauí por território, cidade, capacidade e lotação.

TERRITÓRIO	CIDADE	UNIDADE PRISIONAL	CAPACIDADE	LOTAÇÃO
Planície Litorânea	Parnaíba	Penitenciária Mista Juiz Fontes Ibiapina	172	587
Cocais	Esperantina	Penitenciária Luiz Gonzaga Rebêlo	157	130
Carnaubais	Campo Maior	Penitenciária José Arimatéia B. Leite	160	240
Entre Rios	Altos	Cadeia Pública Antônio José de Sousa Filho	603	857
		Casa de Detenção Provisória Cap. Carlos José Gomes de Assis	122	238
		Colônia Agrícola Penal Major César Oliveira	290	424
		Unidade de Apoio Prisional	46	32

	Teresina	Penitenciária Irmão Guido	324	457
		Penitenciária Prof. José Ribamar Leite	343	865
		Penitenciária Feminina de Teresina	115	120
		Unidade de Apoio ao Semiaberto	40	45
Vale dos Rios Piauí e Itaueiras	Florianópolis	Penitenciária Gonçalo de Castro Lima	200	264
Vale do Canindé	Oeiras	Penitenciária Regional de Oeiras	36	99
Vale do Rio Guaribas	Picos	Penitenciária José de Deus Barros	158	486
		Penitenciária Feminina Adalberto de Moura Santos	13	17
Serra da Capivara	São Raimundo Nonato	Casa de Detenção Provisória Dom Inocêncio López Santamaria	130	145
Chapada das Mangabeiras	Bom Jesus	Penitenciária Dom Abel Alonso Nuñez	76	143
TOTAL			2.985	5.149

Fonte: SEJUS-PI (2021)

Percebe-se então que a abrangência do Conselho da Comunidade de Teresina é responsável pelo acompanhamento de quase 60% da população prisional do Estado do Piauí. Dessa forma, ressalta-se a importância do órgão estudado em relação ao seu papel institucional no desenvolvimento e acompanhamento das políticas públicas voltadas à execução penal.

Além do acompanhamento da população privada de liberdade, o conselho assiste ainda os cumpridores de alternativas penais, incluindo cumpridores de medida de monitoração eletrônica, egressos do sistema prisional e seus respectivos familiares.

O órgão não possui espaço físico próprio e atualmente depende de cessão de espaços por parte de outras instituições para a realização de suas reuniões, dentre as quais a principal é a própria sede da vara de execuções penais de Teresina, localizado no Fórum Cível e Criminal de Teresina, situado da Rua Gov. Tibério Nunes, S/N - Frei Serafim, Teresina-PI.

3.3 Procedimentos de coleta dos dados

Inicialmente, recorreu-se à revisão sistemática, que teve importante papel para a construção do referencial teórico da pesquisa, construção do embasamento das categorias teóricas estudadas, extraídas por meio da literatura, cujo detalhamento metodológico foi descrito na sessão 2.5 deste trabalho, além de dar sustentação teórica-metodológica para desenvolvimento da pesquisa. Para Fonseca (2002) a pesquisa bibliográfica é constituída a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, dissertações e teses de doutorado.

O levantamento foi realizado entre os meses de dezembro de 2019 e março de 2020, por meio de bases de dados, de forma prioritária, as plataformas: Periódicos da CAPES/MEC

(<https://periodicos.capes.gov.br>); *Science Direct* (<https://sciencedirect.com>); *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) (<https://spell.org.br>); *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO) (<https://scielo.org>), tendo em vista se tratar de ferramentas de buscas que possibilitam a seleção de artigos submetidos a um maior rigor quanto aos critérios de avaliação.

O levantamento teve como critério de busca pesquisas predominantemente de cunho nacional, considerando se tratar de estudo sobre a atuação de órgão, genuinamente, brasileiro, instituído pela legislação pátria, sem descartar possíveis achados internacionais. Nesse sentido, houve um levantamento inicial sobre as pesquisas que versam sobre a atuação dos Conselhos da Comunidade no Brasil, enquanto órgão componente da execução penal. Assim, uma pesquisa abrangente foi realizada sob o “título / resumo / palavra-chave”, por meio dos seguintes termos: “Conselho da Comunidade”; “Conselhos da Comunidade”; “Atuação do Conselho da Comunidade”; “Atuação dos Conselhos da Comunidade”.

Foi incluída ainda no levantamento a plataforma mais abrangente Google Acadêmico (<http://scholar.google.com.br>). A partir da utilização dos mesmos padrões de buscas, tendo como base temporal, o período de 2010 a 2020, foi possível selecionar 10 trabalhos científicos, incluindo artigos científicos de periódicos nacionais (04), periódico internacional (01); dissertações de mestrado (04) e tese de doutorado (01). No quadro 4 é apresentada uma síntese de cada artigo, com identificação, objetivos, métodos e principais resultados de cada pesquisa.

Para definição da unidade de análise, foi realizado levantamento preliminar, executado por meio de e-mails e telefonemas, que teve como estratégia a realização de consulta às secretarias das comarcas dos municípios que possuem estabelecimento prisional em seu território, conforme relação descrita no quadro 09, além de consulta junto às gerências dos estabelecimentos prisionais.

Para o desenvolvimento do levantamento, considerando o espaço geográfico e disposição das unidades prisionais no Estado, foi adotada para análise a divisão geográfica por Territórios de Desenvolvimento, constante do planejamento participativo territorial para o desenvolvimento sustentável do estado do Piauí, instituído pela Lei Complementar Estadual Nº 87/2007, alterado pela Lei Complementar Nº 6.967/2017.

Foi possível constatar a existência de Conselho da Comunidade ativo apenas na comarca da capital, Teresina, com sua atuação também nas unidades prisionais de Altos, considerando que o complexo prisional de Altos é responsável pela custódia de mais de mais de 60% da população carcerária do Estado, em regime provisório, fechado e semiaberto, constituída na sua maioria, por pessoas privadas de liberdade provenientes da capital (PIAUI,

2021). Para um melhor entendimento, segue quadro com o detalhamento sobre o levantamento realizado, contendo comarca, estabelecimentos prisionais e situação do conselho da comunidade local.

Quadro 9 - Levantamento de Conselhos da Comunidade no Estado do Piauí

TERRITÓRIO	CIDADE	UNIDADE PRISIONAL	SITUAÇÃO	
Planície Litorânea	Parnaíba	Penitenciária Mista Juiz Fontes Ibiapina	Conselho da Comunidade não encontrado/inativo	
Cocais	Esperantina	Penitenciária Luiz Gonzaga Rebêlo	Conselho da Comunidade não encontrado/inativo	
Carnaubais	Campo Maior	Penitenciária José Arimatéia B. Leite	Conselho da Comunidade não encontrado/inativo	
Entre Rios	Altos	Cadeia Pública Antônio José de Sousa Filho	Não há informações sobre a criação e/ou funcionamento de conselho da comunidade (Segundo a Secretaria da Comarca). Não obstante, por estar nas proximidades da capital, é assistido pelo Conselho da Comunidade de Teresina.	
		Casa de Detenção Provisória Cap. Carlos José Gomes de Assis		
		Colônia Agrícola Penal Major César Oliveira		
		Unidade de Apoio Prisional		
	Teresina	Penitenciária Irmão Guido		Conselho da Comunidade instituído pela Portaria Nº 13/2019 - Vara de Execuções Penais de Teresina.
		Penitenciária Prof. José Ribamar Leite		
		Penitenciária Feminina de Teresina		
		Unidade de Apoio ao Semiaberto		
Vale dos Rios Piauí e Itaueiras	Floriano	Penitenciária Gonçalo de Castro Lima	Conselho da Comunidade não encontrado/inativo	
Vale do Canindé	Oeiras	Penitenciária Regional de Oeiras	Conselho da Comunidade não encontrado/inativo	
Vale do Rio Guaribas	Picos	Penitenciária José de Deus Barros	Conselho da Comunidade não encontrado/inativo	
		Penitenciária Feminina Adalberto de Moura Santos		
Serra da Capivara	São Raimundo Nonato	Casa de Detenção Provisória Dom Inocêncio López Santamaria	Instituído em 19/08/2013 - No entanto, de acordo com a Secretaria da 1ª Vara da São Raimundo Nonato, o Conselho encontra-se inativo	
Chapada das Mangabeiras	Bom Jesus	Penitenciária Dom Abel Alonso Nuñez	Conselho da Comunidade não encontrado/inativo	

Fonte: Autor (Baseado em levantamento realizado junto ao Poder Judiciário/2021).

Para uma melhor compreensão sobre o objeto da pesquisa, o estudo de caso foi adotado como forma de ampliar os conhecimentos pretendidos. De acordo com Yin (2010), o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o

fenômeno e o contexto não são claramente definidos”. Para Stake (2000), o estudo de caso como estratégia de pesquisa caracteriza-se pelo interesse em casos individuais e não pelos métodos de investigação, os quais podem ser os mais variados, tanto qualitativos como quantitativos. O pesquisador afirma ainda que um caso é uma unidade específica, um sistema delimitado cujas partes são integradas. Para ele, o estudo de caso qualitativo é um “estudo da particularidade e complexidade de um único caso, chegando a compreender a sua atividade dentre de circunstâncias importantes (STAKE, 1995. p. 2)

O autor faz distinção em três tipos de estudos de caso a partir de suas finalidades: intrínseco, instrumental e coletivo. No estudo de caso intrínseco busca-se melhor compreensão de um caso apenas pelo interesse despertado por aquele caso particular. No estudo de caso instrumental, diferentemente, o interesse no caso deve-se à crença de que ele poderá facilitar a compreensão de algo mais amplo, uma vez que pode servir para fornecer *insights* sobre um assunto ou para o refinamento da teoria. O caso tem interesse secundário, e seu papel é de apoio para fornecer a compreensão sobre algo. No estudo de caso coletivo, pesquisadores podem vir a estudar um número de casos conjuntamente, visando a investigar um fenômeno, população ou condição geral (STAKE, 1995).

Para a finalidade do presente estudo, a pesquisa é caracterizada pela sua instrumentalidade, que tem no aprofundamento do conhecimento do conselho da comunidade de Teresina, uma oportunidade de facilitar a compreensão sobre a aplicabilidade prática da inserção da gestão social e do controle social como fatores determinantes para a melhoria da atuação dos conselhos da comunidade.

Para a realização do estudo de caso qualitativo, Stake (1995) recomenda, como ferramentas de coleta de dados a observação, a entrevista e a análise documental. A coleta de dados por meio da observação foi comprometida neste estudo, considerando que não houve atividades do conselho da comunidade durante o período de coleta de dados, compreendidos entre os meses de agosto a outubro de 2021, em razão da pandemia de COVID-19, fato que impactou na ausência de visitas do conselho nas unidades prisionais do Estado no período, considerando ainda as portarias de proibição por parte do órgão gestor do sistema prisional local.

Além disso, não houve registro de reuniões no período, mesmo na modalidade remota. Dessa forma, a pesquisa documental e a realização de entrevistas, foram as ferramentas utilizadas para a coleta e análise da pesquisa. O ajuste é apoiado em Stake (1995), cuja abordagem epistemológica é construtivista, o qual defende ainda que o projeto de estudo de

caso é flexível e possibilita aos investigadores fazer grandes alterações, mesmo após sua concepção.

Como investigação documental, buscou-se reunir documentações e registros das atividades do conselho da comunidade de Teresina. Após buscas junto à presidência do órgão e na vara de execuções penais de Teresina, não foi possível encontrar atas de reuniões, regimentos, dentre outros registros. Nesse sentido, a pesquisa teve como base principalmente a portaria de constituição da atual gestão (Biênio 2019-2021) e a minuta do estatuto social elaborada pelo órgão.

A entrevista foi preponderante para a coleta de dados, por meio de um procedimento de condução semiestruturada. De acordo com Silva et. al (2006), levando em consideração a natureza da pesquisa, a pesquisa qualitativa exige uma maior interação entre pesquisador e pesquisado para contextualizar as experiências, vivências e sentidos, o que reforça a adoção da entrevista como fonte de coleta de dados nesta pesquisa.

Para a realização das entrevistas, foi utilizado como parâmetro para a condução dos processos interativos, roteiro de entrevista adaptado (Apêndice A) baseado na matriz de categorias e critérios de análise do processo de avaliação dos processos decisórios deliberativos (HINNAH, 2017), elaborada pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), vinculada à Fundação Getúlio Vargas (FGV), baseado em Habermas, por meio do modelo referencial do Instituto de Governo e Políticas Públicas (IGOP) da Universidade Autônoma de Barcelona - IPOG/UAP, dos quais Tenório, Altieri e Kronemberger (2018) apontam como condicionantes para a prática da ‘gestão social’, além da categoria de análise ‘controle social’, elaborada pelo Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, nível *stricto sensu*, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) (TENÓRIO, 2007; TENÓRIO et. al, 2008; ALLEBRANDT, 2016; VILLELA, 2012).

Em razão do período pandêmico, relacionado à grave crise ocasionada pela COVID-19 no Brasil, as entrevistas foram realizadas remotamente, a partir da plataforma eletrônica *google meet*, que permitiu ainda efetivar a respectiva gravação. Nesse sentido, em razão da pesquisa ser desenvolvida com seres humanos, houve a submissão de apreciação ética do trabalho junto ao Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) do Campus Amílcar Ferreira Sobral, da Universidade Federal do Piauí de Floriano, processo CAAE Nº 51183921.8.0000.5660, aprovado em 03 de setembro de 2021 (Parecer 4.951.811).

Para a definição dos entrevistados, houve uma consulta prévia com a presidência do conselho da comunidade de Teresina que, prontamente, realizou chamamento e convocação interna para a realização da pesquisa. Após algumas tentativas, foi possível reunir 05 (cinco) conselheiros como voluntários, dentre os 18 membros designados pela Portaria Nº 13 da Vara da Execução Penal de Teresina, que instituiu a gestão do biênio 2019-2021.

Logo após a realização das entrevistas, foram realizadas as respectivas transcrições, na íntegra, utilizando-se o programa de edição Word, da Microsoft. Ressalta-se que a confidencialidade dos entrevistados foi garantida pela letra E, representando “Entrevistado”, seguida de números, representando a ordem dos entrevistados (E1, E2, E3, E4 e E5).

3.4 Análise de dados

Stake (1995) aponta dois caminhos estratégicos para a análise dos dados da pesquisa: a interpretação direta e o processo de agregar categorias. De acordo com o autor, a definição da forma de análise vai depender do foco da pesquisa e da curiosidade do pesquisador, ou seja, das questões definidas previamente. Na presente pesquisa, a agregação categorial deu a essência à análise da pesquisa, considerando a utilização da matriz de critérios e categorias de análise do processo decisório, elaborada pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), posteriormente complementada pelo Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, nível *stricto sensu*, da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ) (TENÓRIO, 2007; TENÓRIO et. al, 2008; ALLEBRANDT, 2016; VILLELA, 2012). Tais critérios já foram apresentados na sessão 2.6, representados pela figura abaixo:

Figura 2 - Representação da matriz de categorias e critérios de análise



FONTE: Adaptado pelo GPDeC (2016).

Adicionalmente, Stake (1995), menciona que as impressões dos pesquisadores são a principal fonte de dados, dando-lhes o sentido de análise. O autor dá prioridade à intuição e impressão, ao invés da orientação de protocolo, embora os reconheça importantes para desenhar sistematicamente a partir de conhecimentos prévios e reduzir percepções equivocadas. Dessa forma o autor afirma que “cada pesquisador precisa, através das experiências e reflexão, encontrar formas de análise que trabalhem para ele ou ela” (STAKE, 1995, p. 77).

De acordo com Stake (1995), a interpretação de significados emerge pela simples repetição do objeto analisado. Desta forma, a triangulação é importante para perceber e validar os elementos de repetição, para que seja possível compreender o comportamento e o contexto do caso em si. O referido autor ainda oferece quatro estratégias para a triangulação de dados: triangulação das fontes de evidência, triangulação dos investigadores, triangulação das teorias e triangulação metodológica.

Para fins de análise da pesquisa foi adotada a triangulação das fontes de evidência, com destaque para a análise documental e as entrevistas, com base nas categorias e critérios de análise definidas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO DA PESQUISA

A partir da adoção dos procedimentos metodológicos acima descritos, este capítulo traz o detalhamento sobre os principais resultados obtidos por meio dos dados coletados. Para uma melhor compreensão, os resultados do estudo de caso serão apresentados inicialmente por uma análise documental e, posteriormente, por meio da análise das entrevistas.

4.1 Análise documental

A análise documental foi essencial para o entendimento da composição, perfil dos conselheiros, atribuições, formas de acesso, dentre outros tópicos inerentes ao funcionamento do Conselho da Comunidade de Teresina, além de subsidiar conteúdos que traduzem características de elementos da gestão social e do controle social na atuação do órgão. Foi possível analisar a Portaria Nº 13/2019 da Vara de Execuções de Teresina, que instituiu a atual composição do conselho para o Biênio 2019/2021, Minuta do Estatuto Social, Matérias de jornal que retrata suas atividades e outros registros de atividades do conselho, obtidos por meio de busca aberta na internet.

No que diz respeito à composição do órgão, de acordo com a portaria acima citada, verifica-se que a atual composição do conselho da comunidade de Teresina foi instituída com 18 membros, definidos pelos seguintes perfis e características:

- a) Uma professora, representante da Pastoral Carcerária;
- b) Uma defensora, representante da Defensoria Pública do Estado Piauí;
- c) Uma servidora pública estadual representante da Igreja Batista Angelim
- d) Uma professora aposentada, representante do Instituto “Amigos do Bem” e também da Pastoral Carcerária;
- e) Uma doméstica, representante da Pastoral Carcerária;
- f) Um Advogado presidente da Comissão de Direito Penitenciário da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB);
- g) Uma representante do Instituto Resgate;
- h) Uma advogada representante da Associação Jurídica e Social do Estado do Piauí;
- i) Duas assistentes sociais;
- j) Um representante da comunidade terapêutica “Casa do Oleiro”;
- k) Um estudante de Direito;
- l) Uma representante da comunidade terapêutica Shalom;

- m) Uma advogada avulsa;
- n) Uma participante sem perfil de representação definido;
- o) Uma estudante de Psicologia;
- p) Um assistente social, representante da Instituição “Casa do Caminho”;
- q) Um representante da Instituição Fazenda da Paz.

Quanto ao perfil, percebe-se a predominância de conselheiras do sexo feminino, sendo 14, no total, e apenas 04 conselheiros do sexo masculino. Quanto ao nível de escolaridade, em sua maioria possuem nível superior completo, já que pelo menos 10 membros estão com tal perfil definido; 02 estudantes de nível superior; 01 doméstica sem grau de escolaridade definida; 04 representantes de instituições, cuja titulação não foi expressa na portaria e 01 conselheira cuja titulação e representação não foram expressas.

Constatou-se ainda que o Juiz da Execução Penal observou a composição mínima sugerida pelo Art. 80 da Lei de Execução Penal, incluindo o acréscimo de mais 14 membros.

[...]

Art. 80. Haverá, em cada comarca, um Conselho da Comunidade composto, no mínimo, por 1 (um) representante de associação comercial ou industrial, 1 (um) advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, 1 (um) Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais [...] (BRASIL, 1984).

No que diz respeito à representatividade, além das representações citadas na norma legal, foi possível identificar com destaque, quatro representantes de entidades religiosas; seis componentes de entidades especializadas no acolhimento social e residências terapêuticas; dois estudantes universitários.

Por certo, percebeu-se que o conselho da comunidade de Teresina não possui ainda instrumento normativo que regimente suas atividades. Não obstante, foi possível obter por parte da presidência do órgão, minuta de estatuto, elaborado por sua direção para debate e posterior votação por parte do conselho. De acordo com a minuta do instrumento normativo, é finalidade do conselho da comunidade de Teresina:

[...]Art. 4º - O Conselho da Comunidade tem por finalidade **promover a participação da sociedade na execução penal**, dar assistência aos presos, egressos e seus familiares da região metropolitana da Comarca/Foro de Teresina/PI, bem como auxiliar o Poder Judiciário e o Ministério Público na execução e fiscalização das penas privativas de liberdade, das penas restritivas de direito, da pena de multa, do livramento condicional, da suspensão condicional da pena, da suspensão

condicional do processo e das transações penais, bem como colaborando com a preservação à criminalidade.

Parágrafo Único - No desenvolvimento de suas atividades, o Conselho observará os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e eficiência (TERESINA, 2021) *grifo nosso*.

Diante do artigo da acima descrito, percebe-se características que remetem à gestão social e ao controle social, como a participação social. A partir do documento, foi possível extrair ainda a tendência de consolidação normativa referente às atribuições do conselho da comunidade de Teresina:

[...]

Art. 5º - São suas atribuições do Conselho da Comunidade na Execução Penal da região metropolitana de Teresina/PI:

- I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais desta comarca; entrevistar presos, egressos e noticiados; apresentando relatórios mensais ao Juízo Execuções Penais, ao Ministério Público e ao Conselho Penitenciário, propondo à autoridade competente a adoção das medidas adequadas, na hipótese de eventuais irregularidades;
- II - realizar inspeções em estabelecimentos e serviços penais, seja para fiscalização das condições de execução da pena, seja em decorrência de denúncias recebidas;
- III - Entrevistar presos, egressos e noticiados;
- IV- apresentar relatórios ao Coordenador do Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do TJ-PI bem como a Defensoria Pública sempre que necessário;
- V - entrevistar presos, egressos e noticiados;
- VI - oportunizar canais de comunicação e denúncias entre as pessoas privadas de liberdade, seus familiares ou egressos prisionais com o Conselho da Comunidade;
- VII - diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para a melhor assistência às pessoas presas ou internadas, em caráter excepcional, em harmonia com o gestor do estabelecimento;
- VIII- diligenciar os Poderes Públicos para assegurar a inclusão de presos, cumpridores de penas e medidas alternativas, egressos e familiares, nas políticas e programas assistenciais, de educação, formação para o trabalho e colocação profissional existentes na rede social;
- IX - estimular a inclusão social das pessoas em cumprimento de penas e ao egresso;
- X- buscar o apoio de órgãos federais, estaduais e municipais, bem como da iniciativa privada;
- XI - realizar eventos com a participação de profissionais, especialistas e representantes de entidades públicas e privadas;
- XII - denunciar atos que importem em violação aos direitos humanos das pessoas presas;
- XIII - contribuir para o acompanhamento do cumprimento das condições especificadas na transação penal, na suspensão condicional do processo, na suspensão condicional da execução da pena, bem como na sentença concessiva do livramento condicional, na fixação do regime aberto e das medidas alternativas;
- XIV - requerer aos órgãos competentes a adoção de medidas voltadas ao adequado funcionamento dos estabelecimentos penais;
- XV - orientar e auxiliar o beneficiário de livramento condicional;
- XVI - orientar e apoiar o cumpridor de penas e medidas em meio aberto;
- XVII – orientar e apoiar o egresso com o fim de promover sua inclusão social;
- XVIII - fomentar a participação da comunidade na execução penal;
- XIX - diligenciar a prestação de assistência material ao egresso

- XX - representar à autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à execução penal e obstrução das atividades do Conselho;
- XXI - orientar e apoiar a vítima, seus familiares e o agressor;
- XXII – fomentar contribuindo para o desenvolvimento de programas e projetos temáticos, em especial aqueles voltados à prevenção da criminalidade, ao enfrentamento às drogas, à violência doméstica e familiar e à violência de trânsito, bem como a criação de programas, projetos e serviços voltados especificamente aos presos, cumpridores de penas e medidas alternativas, egressos e familiares;
- XXIII - apoiar as ações de outros órgãos da execução penal, em especial as Ouvidorias, Corregedorias e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;
- XXIV – Acompanhar sob orientação do Juiz Titular da Vara de Execuções Penais, todos os projetos destinados as pessoas em cumprimento de pena e ao egresso, bem como o Projeto Começar de Novo, sobretudo em relação às propostas disponibilizadas no Portal do Conselho Nacional de Justiça-CNJ e em sintonia com o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Tribunal de Justiça do Piauí.
- XXV- auxiliar o Juiz Supervisor a implantar na comarca a Rede de Reinserção Social, constituída de entidades públicas e privadas, universidades e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizante, visando a profissionalização e reinserção da pessoa presa e o egresso no mercado de trabalho, nos termos do Projeto Começar de Novo do Conselho Nacional de Justiça-CNJ.
- XXVI - colaborar com os órgãos encarregados da formulação, execução, fiscalização e controle da política penitenciária;
- XXVII – outras atividades compatíveis com suas atribuições.

Percebe-se que as atribuições definidas no documento possuem características voltadas principalmente ao controle social, a exemplo do que se pode observar nos incisos I, II, VI, XII, XIII, XIV, XXIV, XXVI, dentre outros. Além das atribuições, o documento retrata ainda como tendência de definição de composição do conselho:

[...]Art. 16º - O Conselho da Comunidade será integrado obrigatoriamente por, no mínimo, 1 (um) representante de associação comercial ou industrial; 1 (um) advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil; 1 (um) Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral; e 1 (um) assistente social.

§ 1º O Conselho da Comunidade poderá ser ainda integrado por representantes de:

- I – entidades religiosas, de diferentes matrizes e confissões;
- II – um Representante das Universidades, e seu suplente;
- III – um Representante das Políticas Municipais para as Mulheres, e seu suplente;
- IV – um Representante das Políticas Municipais para a População Negra, e seu suplente;
- V – um Representante das Políticas Municipais da Saúde, e seu suplente;
- VI - associações sem fins lucrativos;
- VII – clubes de serviços;
- VIII – sindicatos;
- IX – movimentos sociais;
- X – representante das entidades de defesa de direitos humanos e seu suplente;
- XI – um representante das entidades de assistência social e seu suplente;
- XII – familiares de pessoas privadas de liberdade e egressos e seus suplentes;
- XIII – outras pessoas da comunidade com interesse na área
- XIV- voluntários indicados em reunião do Conselho e aprovados pela maioria dos presentes.

Em razão de tal composição, o referido documento enseja a natureza de órgão democrático, deliberativo, composto por uma pluralidade de atores. O parágrafo 2º, do mesmo artigo da minuta, reflete ainda que o rol de representantes descritos não é taxativo, portanto, apresenta a possibilidade de participação de outros representantes de entidades não nominadas na minuta do documento. Além disso o parágrafo 3º admite o ingresso de novos associados, desde que o interessado, além de manifestar sua intenção de associar-se, preencha algumas das condições do §1º.

Verificou-se ainda, em seu Art. 7º, a presença de um dos princípios primordiais da Cidadania Deliberativa como característica de sua atuação, a autonomia: “[...] **Art. 7º O Conselho terá gestão autônoma, decidindo as questões a ele atinentes, por maioria dos votos [...]**”. Não obstante tal previsão, verifica-se ainda uma tendência de aspectos relacionados à dependência do conselho a outros órgãos, de forma predominante, o Poder Judiciário, conforme demonstrado, a exemplo do Art. 11 da minuta do Estatuto:

[...]

Art. 11º Além das reuniões ordinárias, o Conselho reunir-se-á pelo menos uma vez a cada três meses, **sob a coordenação do Juiz Supervisor**, com o representante do Ministério Público, Delegado de Polícia, representante do Executivo Municipal, Diretores de Estabelecimentos Prisionais ou outros segmentos organizados da comunidade, para traçar normas e diretrizes de atuação(**grifo nosso**).

O documento traz um avanço significativo relacionado à participação, que fortalece ainda mais o processo dialógico e democrático do conselho da comunidade, que diz respeito à oportunidade dada aos órgãos do Poder Executivo, que representam a administração penitenciária, como dirigentes e servidores, a participarem das reuniões do conselho:

[...]

Art. 16 [...]

§5º - É permitida a participação de representantes de órgãos da execução penal pertencentes ao Poder Executivo - dirigentes e servidores dos órgãos da administração penitenciária- em reuniões e eventos abertos do Conselho da Comunidade, independentemente de prévia associação. Sem direito a voto.

Apesar da tendência de não ser dado o direito ao voto, historicamente tais atores são lembrados apenas como sujeitos passivos do controle social. Dessa forma, a previsão normativa, citada acima, representa um avanço significativo, considerando que os servidores, a exemplo dos Policiais Penais, possuem conhecimento técnico avançado de doutrina prisional relacionada ao exercício da atividade, bem como vivência diária com a lida com o sistema, o que os credenciam a contribuir na definição das políticas públicas voltadas ao sistema prisional. Portanto, o direito ao voto pode representar um avanço mais significativo

ainda nesse processo. Afinal, o Art. 61 da LEP, conforme já mencionado anteriormente, define oito órgãos pertencentes à execução penal. Assim, todos devem ser sujeitos ativos e passivos do controle social.

Outro ponto interessante observado, no Art. 17 da minuta, é a definição da estrutura do conselho da comunidade de Teresina, que se subdivide em Assembleia Geral, Diretoria, Conselho Fiscal, Conselho Consultivo e Comissões Temáticas. Tal subdivisão pode representar a descentralização de atividades, o que facilita o desempenho de suas atividades, não ficando dependendo, necessariamente, da presença de quórum máximo do conselho para deliberações e rotinas de fiscalização.

Portanto, dentre outras inovações e previsões definidas na minuta do Estatuto, a própria aprovação e entrada em vigor do instrumento normativo representará um avanço significativo para o fortalecimento do conselho da comunidade de Teresina, que passará a ter um melhor direcionamento de suas atividades, o que representa ainda um norte para os conselheiros, que terão ao seu dispor um documento que define de forma clara as atribuições de cada um, como também para a sociedade, de maneira em geral, que terá ao seu alcance uma base normativa para definição do seu papel nesse processo.

Além dos documentos analisados acima, buscou-se junto à Direção do conselho outros documentos relacionados ao exercício de suas atividades, como Atas de Reuniões, portarias de composições anteriores, ferramentas utilizadas nas visitas, dentre outras. No entanto não se logrou êxito. A Vara de Execuções Penais de Teresina foi também consultada, sem sucesso.

Ademais, foi possível constatar, apesar da fala de alguns membros do conselho durante a fase de entrevistas, que a composição atual do conselho estudado, fruto da Portaria VEP N° 13/2019 não foi a primeira composição do conselho da comunidade de Teresina. Através de pesquisa aberta na internet, através do site de busca Google (<https://www.google.com/>), foi possível identificar registros de atividades de composições anteriores, incluindo a Portaria VEP N° 18/2018, que instituiu a composição da formação anterior do conselho. Verificou-se ainda registros da posse da atual gestão:

A) Registros de atividades:

<https://dp-pi.jusbrasil.com.br/noticias/100066118/conselho-da-comunidade-visita-colonia-major-cesar-oliveira>

<https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/vep/conselho-da-comunidade-2/>

<http://www.tjpi.jus.br/antigo/uploads/htmlcontent/995.pdf>

<http://www.tjpi.jus.br/antigo/uploads/htmlcontent/983.pdf>

<http://www.tjpi.jus.br/antigo/uploads/htmlcontent/982.pdf>

<http://www.tjpi.jus.br/antigo/uploads/htmlcontent/981.pdf>

<https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/wp-content/uploads/2019/02/portaria-16-2018-DJ-e-termo-de-posse-conselho-da-comunidade.pdf>

B) Registros de Posses:

<https://carceraria.org.br/noticias/posse-do-novo-conselho-da-comunidade-de-teresina>

<http://www.defensoria.pi.def.br/defensora-publica-e-empossada-no-conselho-da-comunidade/>

<https://www.tjpi.jus.br/portaltjpi/tjpi/noticias-tjpi/vep-empossa-novos-membros-do-conselho-da-comunidade-2/>

C) Registro de Cursos Ofertados ao Conselho da Comunidade:

<http://www.defensoria.pi.def.br/defensora-publica-ira-ministrar-curso-com-o-tema-nocoes-basicas-sobre-execucao-penal/>

Para uma maior compreensão dos resultados da pesquisa, a próxima seção abordará a análise das entrevistas com os conselheiros do conselho da comunidade de Teresina, ainda com algumas considerações relacionadas ao levantamento documental.

4.2 Análise das entrevistas

Neste tópico são abordados os elementos de análise referente ao conteúdo das entrevistas realizadas com os conselheiros, membros do conselho da comunidade de Teresina. Para a construção do questionário e objeto de análise, recorreu-se às categorias e critérios de análise da cidadania deliberativa, caracterizados como base para a prática da gestão social (TENÓRIO; VILLELA, 2012), sendo elas: processo de discussão, inclusão, pluralismo, igualdade participativa, autonomia, bem comum. Incluiu-se ainda a categoria controle social, como sétima categoria, nos moldes da matriz de categorias e análise do GPDeC (2016), descrita na Figura 2.

4.2.1 Processo de Discussão;

Essa categoria reflete a discussão de problemas através da autoridade negociada e pressupõe igualdade de direitos, caracterizado por um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos (VILLELA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; ALTIERE,

KRONEMBERGER, 2018). Assim, foram analisados 07 critérios inerentes à categoria: canais de difusão, qualidade da informação, espaços de transversalidades, órgãos existentes, órgão de acompanhamento e relação com outros processos participativos:

O primeiro critério analisado foi “canais de difusão”. Para sua avaliação, buscou-se analisar quais os canais utilizados para a divulgação e convocação dos conselheiros e sociedade para os processos de discussão. Abaixo seguem as falas dos entrevistados:

[...] Então a nossa dificuldade hoje que está sendo colocada no nosso estatuto... a minuta foi elaborada nesse percurso de tempo para poder[...] formalizar os meios de convocação, porque a convocação tem que ser pública, a convocação[...] ela tem que ser oficial. E eu sou um pouco meio que legalista nisso, por que acho que quando é oficial a pessoa já se sente intimada, né? Eu tenho que comparecer, por que uma mensagem no WhatsApp: “ _Hoje vai ter uma reunião”[...] a pessoa entende que aquilo ali é quando eu tiver na minha livre e espontânea vontade[...]. Isso eu percebi que não dá certo, que é como se continuasse com as mesmas coisas que vinham sendo feitas anteriormente [...] (E1).

[...] a gente teve uma dificuldade muito grande que foi a pandemia, então os meios que a gente teve no início foi quórum de reuniões presenciais, mas a gente não tinha local fixo, teve uma reunião e alinhamos isso, a respeito desse local para a gente poder se reunir e discutir os assuntos. Então a gente estava discutindo mesmo online, mandando mensagens no WhatsApp, e aí por conta da pandemia dificultou muito o nosso desenvolvimento em relação aos conselheiros em si. Se reunir presencialmente, mas a gente teve reuniões online [...] (E2).

[...]a gente encontra algumas dificuldades, do ponto de vista sobretudo estrutural e de mobilização desse público, dos próprios conselheiros, das visitas [...] então com muita dificuldade, a gente consegue às vezes fazer agendamentos, unir outros conselheiros, haja vista que também temos outros a fazeres remunerados [...] Mas recorrentemente nós utilizamos dos recursos da tecnologia: WhatsApp, celulares, e-mails[...] considerando essa dificuldade que tem também de estar se reunindo presencialmente. Então o principal deles é de fato o grupo de WhatsApp[...] termina sendo um recurso limitado, porque a gente só dispõe do recurso principal o WhatsApp [...]. Então a gente não tem, por exemplo, apoio da mídia para fazer essa divulgação, rádios, ou instituições públicas[...] então termina se limitando a esse recurso tecnológico e a gama de relações que a gente estabelece ao longo da nossa vida profissional também[...] então de certa forma esse é o principal meio[...] (E3).

A partir da necessidade da implantação do conselho da comunidade foi se procurado os atores sociais, pessoas que representassem os diversos seguimentos, os seguimentos pertinentes da sociedade para compor o conselho... eu não tenho conhecimento de divulgação por trabalhos oficiais, eu fui convidado por causa da nossa atuação no âmbito da sociedade civil[...] então a gente foi identificado por alguém, como um ator social que seria interessante ter no conselho[...] (E4).

[...] Existem várias demandas da comunidade, não só juridicamente falando, mas do ponto de vista social, psicológico, espiritual e presidência do conselho teve essa visão de convidar essas pessoas, de cada área, para compor às discussões do conselho (E5).

Antes de iniciar a análise das categorias, com base nos relatos dos entrevistados, constatou-se que as atividades do conselho da comunidade de Teresina foram afetadas, de

forma negativa, em razão do período de pandemia da COVID-19, comprometendo a realização de reuniões, visitas institucionais e na realização de atividades inerentes ao acompanhamento do seu público-alvo. De acordo com o órgão, após a posse da atual gestão, em dezembro de 2019, logo após o terceiro mês de atuação, houve o reconhecimento pela Organização Mundial de Saúde (OMS) e pelo Estado brasileiro, da situação de pandemia, que persiste até o momento.

Inicialmente, diante das falas dos entrevistados, foi possível extrair algumas considerações importantes relacionadas aos ‘canais de difusão’. A primeira delas, diz respeito à confirmação da ausência de realização de reuniões de sua assembleia geral, de forma presencial ou até mesmo por mediação tecnológica, com regularidade, conforme discutido no parágrafo anterior. A segunda, diz respeito à constatação da ausência de meio de comunicação oficial e formal entre os conselheiros e sociedade, inclusive para as convocações dos conselheiros para reuniões de deliberação. Nesse sentido, verificou-se que o aplicativo de mensagens “WhatsApp”, informalmente, é adotado como principal ferramenta para a transmissão das informações e discussões.

A ferramenta tecnológica é apontada por parte dos entrevistados como limitada, no sentido de que pode soar como uma comunicação informal, conforme apontada pela entrevistada E1, prejudicando a mobilização de suas ações. Além disso, por se tratar de administração de grupos somente com os conselheiros, a comunidade pode ser prejudicada, por não tomar conhecimento das discussões.

Ao fazer uma verificação do tema, no texto da minuta do Estatuto do Conselho da Comunidade de Teresina, verificou-se que o tema foi tratado no em seu Art. 20:

Art. 20º - A convocação da Assembleia Geral far-se-á por provocação do Presidente, observadas:

I – a antecedência mínima de 10 (dez) dias;

II – a necessidade de convocação pessoal, mediante carta com aviso de recebimento ou *e-mail* com confirmação dirigido a todos os associados ou, alternativamente, a publicação de Edital de convocação em jornal de circulação no município da sede do Conselho da Comunidade.

Art. 21º - A Assembleia funcionará em primeira chamada com a presença da maioria, com a presença de, no mínimo, 1/5 (um quinto) do total de associados.

Nesse sentido, verificou-se que os ‘canais de difusão’ do conselho da comunidade de Teresina são deficitários no que comporta a existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO,

ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Convém assim lembrar que essa mobilização é um dos preceitos inerentes às atividades do conselho da comunidade (BRASIL, 1984; 2004; 2008).

Quanto ao critério “qualidade na informação” buscou-se investigar suas informações disponibilizadas ou acessadas, no âmbito do conselho da comunidade de Teresina, são compreendidas por todos os seus membros.

[...]Para uma situação emergencial, inclusive de pessoas que estavam precisando de atendimento médico[...] e eu tinha que correr, ir resolver e depois voltar pro conselho[...] aconteceu isso, nós tivemos que tomar essa iniciativa[...] é isso que costuma acontecer[...] ‘_Há, hoje eu fui nomeado no conselho, aí amanhã tem uma pandemia, não posso sair de casa?[...]’ A função, uma das principais do conselho é acesso às pessoas que estão lá, as visitas periódicas[...] isso nós não estamos podendo fazer[...] no meio dos problemas que cada pessoa tem, do seu individual, particular[...] Então é basicamente isso, tudo o que acontece que é realmente do conhecimento da sociedade que chega até o conselho, a gente repassa para os colegas e essas situações emergenciais foram coisas que[...]” Ó, eu acredito, ah, eu confio no que tá acontecendo, ele (a) tá tomando conhecimento, então eu vou ficar aqui quietinho[...]Atualmente é isso o que tá acontecendo[...] (E1).

A maioria deles tem essa experiência com algum tipo de ação social, vamos dizer assim, tem uns que trabalham no Albergue, Casa do Caminho, tem outros que fazem ação social como eu, em pessoas em situação de rua[...]pessoas desse meio[...]. então eu creio que a gente fala a mesma língua[...] existe esse alinhamento (E2).

[...]A gente também não tem alguém, diretamente dentro do conselho, que possa passar esse direcionamento, isso de certa forma gera não só a falta de compreensão de alguns pontos, mas também a falta de unificação dessa informação que é crucial[...] então fica a critério de interpretação pessoal de cada uma[...] (E3).

[...]Se eu sou esclarecido no meu âmbito de atuação, sobre até onde eu posso ir [...], se eu fui escolhido por quem está trabalhando a composição do conselho, que olha pra mim, enquanto ator social e entende que aquilo é importante dentro na atuação do conselho, eu penso que ele deve me direcionar para as atividades mais potenciais[...] por que cada membro em sua singularidade, tem a sua potencialidade[...] ele só precisa ser provocado da forma certa e saber até onde pode, o que pode[...] (E4).

Eu creio que todos estão cientes do que a gente faz, então eu acho que eles estão a par sim, de toda a situação (E5).

Foram identificadas importantes considerações a respeito do processo de assimilação das funções atinentes ao conselho da comunidade. A experiência prévia de grande parte dos conselheiros com atividades socioassistenciais, como em casas de acolhimento, residências terapêuticas e albergues, é um fator que facilita o processo cognitivo. Outro ponto ressaltado foi a necessidade de um processo de formação dos conselheiros, diz respeito à necessidade de que haja um processo de formação dos conselheiros, com o objetivo de nivelar o conhecimento. De acordo com parte dos entrevistados, a falta de direcionamento aos

membros para o desempenho de suas atribuições, sobretudo levando em consideração às experiências prévias de cada conselheiro, pode prejudicar esse processo de cognição. Outrossim, a ausência de encontros e reuniões também foi destacada como uma causa que pode comprometer a adequada compreensão das atribuições, pois a socialização das demandas é imprescindível ao bom desempenho das atividades.

Diante dos fatos relatados, verificou-se a necessidade de se promover estratégias para melhorar o nível de compreensão das informações, promovendo assim um processo de discussão mais efetivo (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Essas ações são corroboradas ainda, considerando que a atuação educativa, consultiva, de orientação e de elevação dos conhecimentos legais, voltadas à execução penal, são características inerentes aos conselhos da comunidade (BRASIL, 2004, 2008; WOLFF, 2010; CGU, 2012).

O terceiro critério analisado foi “espaços de transversalidade”. O questionamento referente a esse critério visou identificar ações do conselho da comunidade, voltadas à integração com outros órgãos e instituições com o objetivo de promoção de suas ações. Foi possível identificar as seguintes respostas pelos participantes:

[...] hoje eu posso dizer que o conselho não anda sozinho sem a SEJUS[...], me ajudou muito, principalmente nesse momento de pandemia, de que você está aqui e a esposa de uma pessoa descobre o telefone, o meu telefone pessoal, foi passado meu telefone pessoal, aí [...] “Há ele está lá desesperado por que meu marido tem uma diabetes e agora ninguém tem visita, me ajude... então eu vou precisar de quem? O próprio Tribunal de Justiça, a própria vara de execução penal, agora com o Escritório Social que realmente é muito importante. Nós através do conselho da comunidade, tem a Casa Albergue, Casa do Caminho, principalmente para o egresso que a maioria deles não tem para onde ir, dependendo daquele crime, daquele ato que aconteceu, a família não o recebe, ele vai pra onde? Ele vai para a rua...E aí, o que é que o conselho faz? O conselho tem que está com a Pastoral de Rua, com a Casa de Albergue, com a SEMCASP [...] (E1).

Existe sim [...] a respeito disso, a presidente foi em um presídio... e lá ela juntou outras pessoas que tinham vontade de ajudar de alguma forma, seja com alimentos, produtos de limpeza e higiene pessoal. Há sim uma comunicação com outros órgãos em relação a ajudar de alguma forma essa comunidade, né? Essas pessoas que vivem privadas de liberdade [...] (E2).

Timidamente, eu acho que a gente precisa avançar muito ainda no que diz respeito a essa articulação. A gente sabe não só da importância do conselho, mas também de outras instituições comunitárias, haja vista que ainda existe um estigma muito grande em relação à população carcerária, então há ainda uma lacuna muito grande, no que diz respeito à socialização do trabalho do conselho, no que diz respeito ao compartilhamento e sobretudo no sentido de articulação de parcerias, tanto para divulgação, como para promoção, como para fomentar também, aumentar e melhorar o trabalho do conselho (E3).

Também não, eu volto a repetir, eu penso que tem uma pessoa no conselho, que parece que ela se articula com algumas ações, tenta representar, mas é uma pessoa,

não há uma atuação como conselho, partindo do princípio que o conselho tem um pleno e essa assembleia do pleno é que é soberana e que deve decidir sobre tudo [...] por exemplo, a interatividade com outros órgãos deveria ao meu modo de pensar, passar por esse pleno, sendo definido quais os rumos e quem seria os membros, conselheiros, senão todos que comecem a fazer essa articulação, então nesse sentido, não há não (E4).

A Presidente, para colocar as pessoas no grupo, ela não colocou só por colocar, ela procurou cada integrante, representante de alguma coisa, algum órgão. Por exemplo, tem uma pessoa que é assistente social, essa pessoa tem muito contato com vários órgãos do Piauí, centros acadêmicos, órgãos de qualificação profissional [...] tudo o que a gente precisa para estar integrante ao preso, a gente consegue através dessa pessoa (E5).

Verificou-se que a formação da atual composição do conselho foi pensada de forma estratégica, com a representação de instituições com histórico de atuação no seguimento. Não obstante, parte dos entrevistados alegaram que essa integração ainda é tímida, frente ao potencial de atuação dos conselheiros e instituições representadas.

Identificou-se ainda, no âmbito da minuta do estatuto, a previsão de realização de atividades conjuntas com outros órgãos, como juiz da vara de execução penal, ministério público, conselho penitenciário estadual, o grupo de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário, do Tribunal de Justiça do Piauí e Defensoria Pública.

Nesse sentido, foi possível identificar a existência de processos integrativos, com diversidade de pontos de vista, mas ainda de forma tímida, com potencial de expansão. Essa necessidade de integração se justifica ainda, considerando que, dentre outras atribuições, o conselho da comunidade visa colaborar com os demais órgãos encarregados da execução penal e na formulação da política penitenciária (BRASIL, 2004; 2008; WOLFF, 2010).

O quarto critério verificado na entrevista, ainda referente à categoria processo de discussão, foi a ‘pluralidade do grupo condutor’. Buscou-se entender como é caracterizada a composição do grupo condutor. Foi possível obter os seguintes posicionamentos:

[...] na primeira vez que o padre me indicou, eu não sabia o critério de composição, eu percebi, quando eu cheguei[...] que tinha muita gente da Pastoral Carcerária e eu ficava me perguntando: _ cadê as outras profissões, as outras entidades? E hoje eu acho que entendo o porquê. Realmente eram as pessoas que queriam entrar no sistema, as pessoas que realmente sentiam o que estava acontecendo, já havia uma experiência, mas não deixava de ser apenas um atendimento religioso[...] e aquelas outras pessoas que precisavam de um atendimento, de uma escuta, de uma demanda, o que era feito? quando eu entrei que vi isso, eu disse: “gente, nós precisamos nos organizar, organizar melhor isso! ” Com a minuta do estatuto que está pronta, nós abrimos esse leque para as entidades que a lei de execução penal determina [...]. Nós temos advogados, nós temos o Instituto Resgate, que um é instituto que trabalha muito com pessoas do sistema, com familiares, com pessoas em situação de rua [...]. Eu pensei: “_ vamos chamar essas entidades que já tem um trabalho, que já executam um trabalho, [...] que já tenham um conhecimento na comunidade [...] tem Assistente

Social da Delegacia do idoso, temos psicóloga, [...] a Associação Jurídica e Social do Estado do Piauí, [...]temos também as comunidades terapêuticas, temos representantes da Casa do Oleiro que já possui um trabalho social na comunidade, como por exemplo no atendimento às Alternativas Penais, nós temos também a Fazenda da Paz, que tem um papel social bastante conhecido em Teresina, temos também a Casa do Caminho que faz a ponte do egresso com a comunidade [...] (E1)

A gente tem um grupo de WhatsApp com mais ou menos 14 pessoas [...]. Existe uma presidente interina e os demais são os conselheiros membros [...] o Estatuto também tem até dizendo à respeito da tesouraria, [...] tem toda uma divisão que a gente teria que ter, mas por conta de tudo isso que aconteceu, não teve ainda essa divisão! [...] (E2).

Hoje ele é bastante diversificado! A presidente, que é uma das principais motivadoras do conselho, ela foi buscando pessoas que tinham trabalhos afins, por exemplo, eu que estou à frente de uma casa de acolhimento às pessoas em situação de rua, a Ozenir, que está à frente de um trabalho que faz distribuição de sopa para as pessoas em situação de rua [...] então a gente foi buscando, a gente foi partindo não do todo, mas do micro, instituições e pessoas que tenham uma ligação direta ou indireta com a população em situação de rua, que é onde a maioria atua. Então termina se fechando num único grupo, bem restrito, de instituições que lidam em situação de rua, mas a gente sabe que pode ir muito mais além [...] (E3).

[...] honestamente, não posso lhe dar com precisão, embora seja membro conselheiro, mas do que eu consegui identificar, apenas pela sociedade civil, representante de diversos seguimentos [...].O que eu penso é que os atuais membros do conselho são pessoas socialmente comprometidas, nos seus diversos seguimentos, naquilo que eles representam... eu falo a partir de mim, mas falo a partir de pelo menos três ou quatro colegas que eu sei que são membros do conselho e a gente tem interação em outras áreas e eu sei do comprometimento social que eles tem [...] (E4).

Existe um estatuto que está sendo criado, salvo engano já foi concluído, faltando somente alguns pontos para finalizar [...] lá tem o tesoureiro, o presidente, o vice-presidente, lá tem os membros [...] eu acho que tá faltando uma votação pra finalizar todo esse sistema, todo esse corpo [...] cada pessoa que estava ali sentado, era uma pessoa com alguma relevância na sociedade, no sentido de estar contribuindo para aquele conselho [...] ali tem pastores, psicólogos, assistentes sociais [...] então essas pessoas foram escolhidas nesse intuito de contribuir [...] não faz sentido somente chamar pessoas sem nenhum fundamento [...] (E5).

Identificou-se como fator de relevância, a existência de diversidade na forma de composição do conselho, que abriu oportunidade para a participação de representantes de entidades que já possuíam experiência com atividades de cunho socioassistenciais, principalmente relacionadas ao atendimento a pessoas em situação de rua, egressos, dentre outros públicos vulneráveis, conforme demonstrado no critério anterior. Dentre as instituições verificadas, identificou-se casas de acolhimento, residências terapêuticas, instituições religiosas, Defensoria Pública, dentre outras. Quanto à formação dos representantes, foi possível identificar assistentes sociais, psicólogos, advogados, defensor público, estudantes, dentre outros.

Dessa forma, foi possível constatar uma diversidade de atores na composição do conselho da comunidade de Teresina. Tal fato que vai ao encontro do que determina a própria Lei de Execução Penal (BRASIL, 1984), possibilitou que os conselhos da comunidade tenham uma composição com uma pluralidade de atores.

No que diz respeito ao critério ‘órgãos existentes’. Através de questionamentos específicos, buscou-se identificar se o conselho da comunidade de Teresina possui espaço físico próprio para suas discussões e deliberações, bem como se o conselho foi concebido formalmente através de instrumento normativo regendo a atuação do órgão. Foi possível extrair dos entrevistados os seguintes conteúdos:

Não possui espaço físico próprio, nós somos meio que invasores, não temos um espaço físico, um local que tenha visibilidade que àquela família, o egresso, saiba que ele tem um local que possa se dirigir, ainda não tem [...] e isso é uma das coisas que necessitam de regularização, de registro [...] Quanto à regulamentação, temos uma minuta completa [...] a nossa dificuldade agora é reunir nossos colegas pra poder dar entrada [...] Eu passei para os nossos amigos por WhatsApp sugerir alguma informação, estou redigindo também um manual do conselho da comunidade de Teresina e uma cartilha para o apenado [...] Tenho contato com outros conselhos de outros Estados, inclusive com ajuda do CNJ (E1).

Um lugar físico não, a gente estava até discutindo a respeito disso, da importância de ter esse lugar físico, até para que os familiares das pessoas privadas de liberdade possam ter como referência para que possam pedir ajuda, apoio [...]. Já possuímos uma minuta do Estatuto do Conselho da Comunidade que delimita por exemplo, o espaço físico, cargos que teriam que ter, entre outras (E2).

Dr. Vidal, que nos apoia muito nesse trabalho, assim como a representante da Defensoria Pública, eles terminam disponibilizando alguns espaços das próprias instituições pra gente estar se encontrando, mas nós não dispomos de estrutura física e material própria, onde a gente possa estar se encontrando, onde a gente possa estar deliberando, discutindo [...] que a gente possa ter um computador para estar emitindo documentos, enviando documentos, fazendo todo esse trabalho de articulação, então nós terminamos fazendo isso por conta própria. Quanto ao instrumento normativo, sim, nós temos um regimento com todas as cláusulas e tudo, mas infelizmente, o conselho na verdade iniciou em um processo bem próximo ao início da pandemia, então isso de certa forma dificultou muita coisa, sobretudo os encontros presenciais, dos quais a gente gostaria muito de estar retomando[...] (E3).

Não, não tenho conhecimento sobre espaço físico próprio. Quanto à normatização do órgão, até onde eu alcanço, no dia dessa reunião da composição do conselho, da posse, ficou traçado os rumos, inclusive de construção desse instrumento normativo que seria uma espécie de regimento interno do conselho, mas eu também nunca fui provocado a isso [...]” (E4).

Tem uma sala no TJ, mas ainda não fizemos nenhuma reunião lá ainda. A Presidente está falando sobre a necessidade de um local próprio e está finalizando isso com o Dr. Vidal, mas por enquanto ainda não [...]. Quanto à normatização, existe um estatuto, só não sei informar se ele já foi aprovado, se já está tudo confirmado (E5).

Dessa forma, constatou-se pelas entrevistas que o conselho da comunidade de Teresina não possui ainda espaço físico próprio para o desenvolvimento de suas reuniões e atividades de rotina, inclusive para atendimento de familiares de pessoas privadas de liberdade e egressos. De acordo com os entrevistados, o conselho tem à sua disposição espaços da vara de execuções penais, até mesmo com previsão na minuta do seu estatuto, além da defensoria pública. Além disso, foi verificada a inexistência de materiais disponibilizados para apoio de suas atividades. No que diz respeito à formalização do órgão, foi possível identificar a tramitação de minuta de estatuto social, base da pesquisa documental, com uma estrutura já avançada, mas ainda dependendo de aprovação pela assembleia geral.

Assim, a ausência de espaço físico próprio para suas atividades é um dos problemas que o conselho precisa enfrentar, a fim de que possa desempenhar suas atividades com independência, evitando duplicação de suas estruturas (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Nesse sentido, a dependência do conselho em desempenhar suas funções em estruturas de outros órgãos e a dificuldade de concluir o seu processo de normatização, representam reflexo dos problemas mais comuns no desempenho das funções dos conselhos da comunidade no Brasil, conforme apontadas por Losekan (2012) e Costa e Régis (2019).

A análise do sexto critério, “órgão de acompanhamento”, teve o objetivo de identificar a existência de algum órgão que faça o acompanhamento e coordenação da atuação do conselho da comunidade de Teresina, a fim de supervisionar a implementação de suas políticas públicas, garantindo o que foi deliberado de forma participativa.

[...] Quando foi me apresentado o conselho, eu pensei que ele estaria mais ligado ao GMF (Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário) [...]. Sempre que eu precisei de informações, sempre pediram para procurar o GMF, mas quando eu fui conhecer, inclusive em relação a outros Estados, não há uma dependência e autonomia, embora nós tenhamos que ter uma integração com outros órgãos de execução penal... O Estatuto que está sendo elaborado tem essa intenção, de normatizar a independência e autonomia do conselho [...] (E1).

Quando a gente foi visitar os presídios, quando a gente foi nomeado, o Juiz, Dr. Vidal, que levanta essa bandeira das pessoas privadas de liberdade, nos acompanhou [...] Então, a presidência tem essa comunicação direta com ele[...] (E2).

[...] Na verdade, não temos nenhuma ligação, a gente sabe que tem os conselhos a nível nacional, essas questões todas, mas nós não temos nenhuma ligação, nenhum contato, assim mais direto, nesse sentido de acompanhamento, monitoramento, então a gente termina fazendo muito, baseado somente nas normativas que dispõe a criação estadual (municipal) (E3).

Se tem, não é do meu conhecimento, ou se tem, talvez esteja inoperante, por que não vi nenhuma provocação nesse sentido, não houve comunicação nesse sentido (E4).

Existe um órgão, um órgão que foi instituído pelo Dr. Vidal, justamente pra estar acompanhando a gente (E5).

O critério “órgão de acompanhamento” resultou em divergências em relação ao resultado das entrevistas. A entrevistada E1 relatou que inicialmente pensava que o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF), do Tribunal de Justiça do Piauí, era o órgão supervisor, considerando as práticas diárias, no que diz respeito à prestação de informações ao conselho, mas ao tomar conhecimento das ações dos conselhos em outros Estados, percebeu-se que o órgão deve ter autonomia, embora necessite de integração com outros órgãos. Outros dois entrevistados atribuem o acompanhamento ao Juiz da Vara de Execuções Penais, enquanto outro entrevistado afirma não existir nenhum órgão ligado mais diretamente ao conselho acompanhando-o e o último afirma não ter conhecimento de nenhum órgão que faça esse papel de acompanhamento relacionado, ou caso haja, seja inoperante.

Nesse âmbito, no que diz respeito aos aspectos normativos referente à existência de órgãos de acompanhamento em seu estatuto, a pesquisa documental reforça pelo menos duas situações sobre essa existência de elos com órgãos supervisores, não obstante o artigo 7º da minuta do estatuto afirmar a autonomia da gestão do órgão. Um exemplo é figura do Juiz Supervisor, conforme descrito no trecho abaixo:

[...]

Art. 11º Além das reuniões ordinárias, o Conselho reunir-se-á pelo menos uma vez a cada três meses, **sob coordenação do Juiz Supervisor**, com o representante do Ministério Público, Delegado de Polícia, representante do Executivo Municipal, Diretores de Estabelecimentos Prisionais ou outros segmentos organizados da comunidade, para traçar normas e diretrizes de atuação (*grifo nosso*).

Outro exemplo a considerar é a inclusão, dentre o rol de suas atribuições, da necessidade de entregar relatórios de suas atividades a órgãos como o Juízo das execuções penais, Ministério Público, Conselho Penitenciário, ao Coordenador do GMF e Defensoria Pública. Verifica-se a existência de vínculos normativos que podem caracterizar o acompanhamento das ações do conselho da comunidade, por parte dos órgãos mencionados.

Diante disso, apesar dessa previsão normativa, percebeu-se a dificuldade de identificação clara, por parte dos conselheiros, da existência desse órgão de acompanhamento que possa promover a garantia da implementação, da coerência e fidelidade das deliberações participativas, conforme prevê o objetivo do critério (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT,

2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Ademais, esses vínculos funcionais devem ser supervisionados constantemente, considerando a necessidade de garantia da manutenção da autonomia do órgão (BRASIL, 2008; WOLFF, 2010).

O sétimo e último critério de análise da categoria, ‘relação com outros processos participativos’ teve o papel de verificar a existência de processos de integração do conselho da comunidade de Teresina, junto a outros órgãos da execução penal. Como resultado ao questionamento proposto foram possíveis obter os seguintes relatos:

Secretaria de Justiça, Defensoria Pública, Escritório Social, Central de Alternativas Penais, não tem como o conselho atuar só [...] nas capacitações que o TJ faz, o CNJ, a Vara de Execução Penal, inclusive Dr. Vidal que acionou o Conselho e deu poderes para atuar [...]. Quando eu entrei, eu realmente vi que o Conselho não tinha visibilidade. Quando eu me apresentei no sistema como conselheira, perguntaram: _e existe o Conselho? [...] (E1).

Sim, a Defensoria Pública, que é um órgão que as pessoas têm acesso, né? De direitos humanos [...] (E2).

Somente o judiciário, através da pessoa do Dr. Vidal e da instituição a qual ele representa (E3).

Eu penso que na teoria era para ser assim e um dos membros conselheiros é alguém que uma vez ou outra posta alguma coisa [...] eu estive em tal lugar, mas de forma bem isolada...como membro de conselho, eu penso que tudo parte do colegiado, entende? Mesmo que eu vá sozinho representar, o colegiado é informado numa forma oficial, então não é nesse sentido que acontece, então se tem essa integração, eu também não tenho conhecimento. Não é uma ação decidida pelo pleno [...] (E4).

Não que eu saiba [...] tem a Defensoria Pública, a Dra. Juciara, que trabalha na Defensoria Pública [...] ela tem contato mais próximo com algumas pessoas, não significa que a Defensoria Pública vai estar lá, mas pelo fato dela ter esse contato, já tem alguma influência com alguma pessoa, entendeu? (E5)

Foi possível identificar a existência de processos integrativos com outros órgãos da execução penal a partir da fala dos conselheiros. Foram citados: a Secretaria de Estado da Justiça, a Defensoria Pública, o Tribunal de Justiça do Piauí, o Conselho Nacional de Justiça e a Vara de Execução Penal. Entretanto, foi possível identificar críticas quanto a essa integração, pelo menos por parte do entrevistado E4, que não tem conhecimento dessa integração.

É possível corroborar a relação com esses processos participativos, também pela previsão em seu estatuto de ações de cunho integrativo, conforme pode perceber, por exemplo, nas seguintes atribuições do conselho:

[...] XXIII - apoiar as ações de outros órgãos da execução penal, em especial as Ouvidorias, Corregedorias e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária;

XXIV – Acompanhar sob orientação do Juiz Titular da Vara de Execuções Penais, todos os projetos destinados as pessoas em cumprimento de pena e ao egresso, bem como o **Projeto Começar de Novo**, sobretudo em relação às propostas disponibilizadas no Portal do Conselho Nacional de Justiça-CNJ e em sintonia com o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário do Tribunal de Justiça do Piauí.

XXV- auxiliar o Juiz Supervisor a implantar na comarca a Rede de Reinserção Social, constituída de entidades públicas e privadas, universidades e instituições de ensino fundamental, médio e técnico-profissionalizante, visando a profissionalização e reinserção da pessoa presa e o egresso no mercado de trabalho, nos termos do Projeto Começar de Novo do Conselho Nacional de Justiça-CNJ.

XXVI - colaborar com os órgãos encarregados da formulação, execução, fiscalização e controle da política penitenciária; [...]

Nesse sentido, foi possível confirmar a previsão de integração do conselho da comunidade com outros órgãos da execução penal em sua minuta de estatuto. No entanto, na prática, percebeu-se a existência de críticas ao processo integrativo, haja vista que o seu potencial de inclusão nos sistemas participativos ainda é insuficiente, considerando também que poucos órgãos foram citados pelos entrevistados, diante do número de órgãos atuantes no seguimento, com exceção da entrevistada E1 que relatou uma maior quantidade de órgãos envolvidos nesse processo. Outrossim, através desse questionamento, foi possível corroborar a existência de substanciais problemas relacionados ao funcionamento dos conselhos da comunidade, quais sejam, a ausência de integração com os demais órgãos estaduais e municipais da execução penal e a exiguidade de diálogo aproximado entre instituições. Tais óbices, agravados pelo caráter díspar da distribuição desses conselhos pelo país, comprometem o desenvolvimento de ações coordenadas com uma maior amplitude (COSTA; RÉGIS, 2019).

Por fim, a análise da categoria ‘processos de discussão’ refletiu alguns fatores importantes que podem impactar na atuação dos conselhos da comunidade. Dentre eles, a necessidade da expansão de canais de difusão das ações do conselho. Além dos canais formais, a utilização de redes sociais, sites na internet, a criação de uma ouvidoria para recebimento de demandas inerentes à sua atuação e a realização de eventos periódicos são exemplos de estratégias para esse objetivo.

Percebeu-se ainda a necessidade de implantação de um processo de formação e de capacitação contínua que leve em consideração o aspecto técnico/legal/histórico da execução penal no Brasil e no mundo e sobre a concepção do conselho da comunidade, enquanto elo de participação da comunidade local no processo, além de aspectos relevantes que contenham as melhores práticas para atuação.

A integração das ações com outros órgãos é imprescindível para o alcance dos objetivos do conselho da comunidade. Além dos outros órgãos da execução penal descritos no Artigo 61 da Lei de Execução Penal, faz-se necessário envolver órgãos de atuação privada, terceiro setor e organizações sociais com o objetivo de promover encaminhamentos e envolvimento de toda a sociedade na prevenção de crimes no âmbito local, principalmente evitando a reincidência.

Além disso, a promoção da diversidade em sua composição e o processo de escolha dos membros do conselho deve levar em consideração a maior quantidade de atores possíveis, de forma a ampliar o alcance dos resultados, por meio de um processo dialógico. É preciso ainda que o conselho da comunidade busque estratégias para compor um espaço físico próprio, adequado e acessível para que a toda a comunidade possa recorrer, quando necessário. Ademais, o conselho da comunidade deve instituir órgãos diretivos que garantam o engajamento de todos os participantes no processo decisório, inclusive promovendo a descentralização de suas atividades, por meio de suas comissões temáticas, construídas levando em consideração, a experiência prévia dos seus membros.

4.2.2 Inclusão

A segunda categoria de análise tem a finalidade de verificar a incorporação de outros atores sociais, individuais e coletivos, historicamente excluídos do processo decisório de definição e implementação das políticas públicas (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Allebrandt (2016) denomina tal categoria como o poder de comunicação da sociedade, de uma maneira em geral, em especial, os excluídos, com capacidade de estarem inseridos nos espaços públicos decisórios, representando os interesses coletivos. Essa categoria foi analisada em três critérios, de acordo com a matriz de referência: abertura dos espaços de decisão, aceitação social e valorização cidadã.

Os questionamentos referentes à análise do primeiro critério ‘abertura dos espaços de decisão’ teve como foco dois objetivos: verificar se as decisões do conselho são tomadas com a participação igualitária de todos os seus membros, sem exclusão, e analisar se o conselho da comunidade leva em consideração o anseio dos cidadãos e instituições externas em seu processo decisório. Quanto ao primeiro questionamento do critério, foi possível registrar os seguintes posicionamentos:

Somente quando estão todos os conselheiros, por que nesse momento eu não posso dizer sempre foi assim [...] por que nós estamos em uma situação um pouco delicada de contato em razão da pandemia, mas quando é um assunto referente, que nós precisamos tomar decisão a gente chama [...] por isso que até hoje não registramos o estatuto, pois o conselho não funciona só comigo, eu preciso que todos se manifestem, inclusive dando oportunidade por que é voluntariado, não recebe salário [...] então eu tenho que ter empatia [...] mas o estatuto publicado terá a quantidade de reuniões, o que tem que prestar contas [...] se não tiver, vai sair, não vai mais ser esse negócio de dizer: _ hoje eu não vou; hoje você justifica e não precisa ter um posicionamento [...] (E1).

[...] os conselheiros são voluntários, cada um se dispôs a servir, mas [...] eu vejo um pouco de dificuldade em relação a isso, às vezes as pessoas não têm um horário, tem as suas agendas, seus compromissos. Mas eu vejo essa dificuldade com relação à comunicação, então eu vejo que há um pouco de dificuldade em relação aos membros do conselho e também, depois da pandemia, a gente reforçou mais ainda essa dificuldade de comunicação com o todo [...] (E2)

[...] Na verdade os assuntos, as pautas são todas compartilhadas, desde o início da pandemia, no grupo que a gente tem de WhatsApp, e a partir da participação dos membros do grupo, que sobre algumas coisas não é, dificilmente se atinge o quórum, a gente consegue tá, não só socializando, mas deliberando sobre algumas coisas, mas pouquíssimas coisas... normalmente a gente se restringe a questões de datas, de momentos, de horário, calendários de visitas... coisas bem básicas mesmo, agora para questões maiores, não... a gente não conseguiu ainda avançar nesse sentido. [...] (E3).

No nosso caso, aqui de Teresina não. Por que? Porque não há essa reunião ordinária estabelecida com pauta aonde são apresentadas as demandas para uma possível decisão. (E4).

No momento a gente ainda não teve que decidir nada [...] sempre que acontece uma reunião, a presidente comunica a nossa presença e pergunta se a gente tem disponibilidade para estar se encontrando [...]. As reuniões que teve o Dr. Vidal sempre têm o resultado [...] o que a gente mais conversa é algo mais relacionado à prática mesmo. Não tem como a gente estar esperando resolver algum trâmite judicial, enquanto existe pessoas no sistema prisional com algum déficit, precisando de alguma coisa, com alguma carência [...] o nosso objetivo principal é estar envolvido nesse sistema, entender as deficiências, o que está acontecendo ali[...] (E5).

Diante das declarações, foi possível reforçar a tese da dificuldade de reunião de todos os membros do conselho nos processos decisórios em reuniões formais, principalmente sob alegação da pandemia. Essa ausência tem dificultado inclusive a votação de temas importantes como a deliberação do estatuto social do conselho. Constatou-se ainda que tal fato dificulta a participação de parte dos conselheiros nas tomadas de decisões, bem como prejudica a participação externa, por decisões fechadas em grupo de WhatsApp.

Além disso, percebeu-se ainda dificuldades no exercício da atividade voluntária do conselho, eventualmente sobreposta a compromissos privados dos membros do conselho. Nesse aspecto a minuta do estatuto ratifica a característica do serviço não remunerado.

Art. 16º [...]

§ 12º - O exercício das funções dos associados no Conselho constituirá serviço público relevante e não será remunerado. Em caso de vacância, o mandato será assumido pelo respectivo suplente, até seu término.

Tal posicionamento vai ao encontro do que prega o Ministério da Justiça (2008), que afirma que a atividade do conselho da comunidade é não remunerada, sendo o exercício da função uma ação voluntária de relevante interesse público (BRASIL, 2008).

Quanto ao segundo questionamento do critério, foi possível obter as seguintes declarações dos entrevistados:

Se eu for fazer o que uma instituição quer, eu vou deixar de atender o anseio daquela pessoa, por isso eu tenho que procurar [...] eu sou meio insistente [...] é tanto que eu procuro, embora eu ser advogada [...] isso tudo me ajuda no cargo que eu ocupo no conselho [...] até como eu vou me posicionar [...] muitas das vezes eu tenho que pesar, fazer uma mediação [...] se eu for ouvir um não que eu sei que existe pelo outro lado, por parte das instituições externas, eu também não vou dar dando efetividade ao direito que está garantido para aquela pessoa que está no sistema, que é interno [...] (E1)

[...] A gente acata muito a respeito dos familiares [...] tendo essa proximidade com os familiares e outras pessoas também que já viveram [...] a gente leva em consideração também [...] o que pode ser melhorado, o que pode ser desenvolvido lá dentro[...] eu acho muito interessante à respeito do Dr. Vidal dele levantar a bandeira da ressocialização [...] não é levando em conta que essas pessoas não vão pagar o que fez, mas sim, trazer uma forma que elas vivam lá dentro daquele presídio, mas de uma forma humanizada[...] por que a experiência que a gente teve olhando lá, foi uma experiência muito negativa, muito triste [...] então a gente leva sim em consideração[...] (E2).

[...]o conselho está composto por muitas pessoas que estão ligados diretamente ou indiretamente ao público carcerário, incluindo o público carcerário fora, como por exemplo as pessoas em situação de rua, egressos do sistema prisional[...] então quase todos os membros do conselho têm contato de alguma forma com esse público[...] isso de certa forma, basicamente nos dá um respaldo prático[...]. então sem sombra de dúvidas esse conhecimento prático do dia a dia, das instituições as quais a gente trabalha, fortalece as nossas discussões e nos dão embasamento[...] Obviamente que as visitas às penitenciárias, o contato que a gente tem com os presos também é fundamental [...] durante as visitas, durante as entrevistas, quando a gente faz essas visitas institucionais, mas essa experiência de fora também é importantíssima, por que a gente consegue ver o outro lado que a visão não nos fornece [...] (E3)

Creio que sim, embora o conselho esteja um pouco perdido na sua objetividade, seja por fator interno ou externo [...] a pandemia isolou muita coisa, desde março de 2020. Mas sim, ele representa o anseio de órgãos [...] (E4)

Com certeza, é o nosso principal objetivo[...] é uma das coisas que a gente mais faz é receber as denúncias, principalmente dos familiares dos apenados [...] a gente recebe as denúncias e parte para seara da investigação, para saber se realmente é isso que está acontecendo, se realmente é um descaso, como eles afirmam [...] a gente nunca faz algo sem investigar, sem pensar, sempre tem que ter uma investigação, entendeu? (E5).

Constatou-se, pelas declarações, que o conselho da comunidade leva em consideração os anseios dos cidadãos e instituições externas em suas decisões, principalmente por intermédio dos presos; seus familiares, muitas vezes em forma de denúncias; egressos e instituições representadas dentro do conselho, que atuam com tais públicos. No entanto, não houve menção de participação de outro público no processo. Isso reflete o que pensa Ribeiro (2018) sobre a necessidade de rompimento do preconceito e a inércia moral que impedem que a comunidade entenda sua responsabilidade solidária para com os apenados.

Dessa forma, a análise da categoria revelou uma deficiência no que diz respeito à participação de todos os membros do conselho por ausência de quórum em sua assembleia geral, ocasionada principalmente pela pandemia e em razão de problemas relacionados ao desempenho do trabalho voluntário, dificultando a participação plena dos membros nos processos decisórios, inclusive da sociedade em geral que não participa, também, por ausência de eventos públicos. Entretanto, verifica-se que ao conselho da comunidade recebe demandas de cidadãos e instituições, o que é levado em conta nos seus processos decisórios. Assim, percebeu-se a necessidade de melhoria na promoção de uma abertura isonômica para participação mais efetiva de todos os conselheiros incluindo os cidadãos em geral e instituições externas, dando oportunidade para que sejam ouvidas todas as demandas possíveis da sociedade como um todo, fortalecendo a atuação do órgão.

O segundo critério de análise da categoria, a ‘aceitação social, política e técnica’ teve como objeto de análise avaliar a percepção da comunidade local sobre as ações, decisões e posicionamentos do conselho da comunidade. Foi possível obter os seguintes registros dos entrevistados:

Eu acredito que a medida que a comunidade tenha mais conhecimento das ações, das prerrogativas, das funções do conselho, a gente vai ter muito mais cobranças[...] muito mais[...]o que precisamos é dar publicidade, conhecimento e ir nas comunidades, nas escolas[...] Num é ficar só lá dentro do sistema[...]é preciso ir nas universidades, por exemplo, mostrar o trabalho que tem sido feito, a importância de haver esse contato com o conselho pra que chegue ao nosso conhecimento e que a gente vá buscar junto das instituições[...] (E1).

[...] até mesmo os familiares dessas pessoas não sabem que o conselho existe, nem sabem que podem procurar a gente e fazer uma denúncia, por exemplo[...] então eu vejo que a gente ainda é um pouco desconhecido, e isso faz com que as pessoas não tenham oportunidade de conhecer como que acontece, como é a dinâmica, como funciona e também de dar ideias, de ajudar de alguma forma[...] (E2).

Eu acho que nesse aspecto a gente precisa avançar muito ainda, porque existe ainda um estigma muito forte em relação à população carcerária[...] tanto dentro da prisão, por parte de funcionários, de servidores[...] É tanto que nossa presença não é bem vista dentro da própria penitenciária, por que de alguma forma nós somos vistos

como aqueles que vão proteger, defender “bandido”, tem esse estigma lá dentro. De fora não é diferente, então a gente precisa avançar muito, mas muito mesmo no conselho, no sentido de estar levando essa mensagem, daquilo que a gente absorve nas nossas visitas, dentro do trabalho do conselho, nesse nosso contato com o nosso público alvo[...] ainda existe essa lacuna de levar essa informação para que a comunidade possa, assim como nós, ser oportunizada no sentido de conseguir entender toda a dinâmica de funcionamento, não só do conselho, mas do que se passa na vida das pessoas que estão dentro do sistema prisional[...] (E3).

[...] Eu penso honestamente, que a sociedade local não tem conhecimento do conselho, nem a que se propõe o conselho, portanto não penso que a sociedade tem algum tipo de avaliação[...] eu penso que os próprios apenados não o conhecem[...] (E4).

Eu acho que a comunidade tem sido fundamental, principalmente para a sociedade familiar, dos apenados [...] por exemplo, na pandemia os familiares não conseguiram ter acesso aos presos, estava muito complicado no quesito de visita[...] diante disso tudo, com certeza deve ter acontecido algum ocorrido, né, e a gente está aqui pra isso, pra tá indo lá, pra saber o que tá acontecendo, pra tentar intermediar essa visita [...] (E5)

Foi possível verificar, portanto, que o conselho da comunidade de Teresina ainda possui pouco conhecimento e visibilidade social, o que pode prejudicar a aceitação de suas ações. Constatou-se ainda que uma grande parte dos próprios apenados e familiares desconhecem a atuação do conselho da comunidade, apesar do conselho ter recebido demandas de familiares, principalmente relacionadas aos cancelamentos de visitas às unidades principalmente durante a pandemia. Tal constatação reflete o objetivo do critério que é o reconhecimento, pelos atores, da necessidade de uma metodologia participativa tanto no âmbito social, quanto no político e técnico (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2017; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

A própria Resolução N° 10/2004 do CNPCP descreve, dentre outras atribuições do conselho da comunidade, fomentara participação da comunidade na execução das penas e medidas alternativas (BRASIL, 2004).

A minuta do seu estatuto também, dentre outras atribuições, define algumas ações com o objetivo de integrar mais a sociedade e comunidade na execução penal, a fim de dar visibilidade às ações do conselho da comunidade:

Art. 5° [...]

VI - oportunizar canais de comunicação e denúncias entre as pessoas privadas de liberdade, seus familiares ou egressos prisionais com o Conselho da Comunidade;

[...]

XI- realizar eventos com a participação de profissionais, especialistas e representantes de entidades públicas e privadas;

[...]

XVIII - fomentar a participação da comunidade na execução penal;

Percebe-se assim, em relação à grande maioria dos entrevistados, que o conselho da comunidade precisa dar uma maior visibilidade para sua atuação, a fim de que a própria sociedade dê sustentação para que o órgão possa desenvolver o seu papel com maior reconhecimento, inclusive dos outros órgãos que compõem a execução penal.

O último critério da categoria, ‘valorização cidadã’ buscou identificar se os conselheiros reconhecem que a sua participação, enquanto cidadãos, na tomada de decisões do órgão é importante para a melhoria das ações voltadas à promoção do processo de ressocialização.

Eu percebo a valorização do trabalho que a gente já executou mediante o agrupamento dos órgãos, como a SEJUS, a SEMCASP profissionais da área da saúde [...]. Reconheço, não por mim, não, se me chamam para participar dessas ações, é por que eles creem no meu trabalho (E1).

[...] além da pessoa que matou, que estuprou, que fez várias coisas ruins [...] por trás tem um ser humano que precisa pagar pelo que fez [...], que precisa de uma segunda chance [...]. Então ali naquele meio (sistema prisional), a gente poderia transformar um meio propício para aquelas pessoas possam se desenvolverem, mas o que eu vejo é totalmente o contrário, é um ambiente totalmente desumano [...]. Eu fui em uma cela e estava superlotada [...] tinha homem só de cueca, que pediam: “_Doutora, me socorre! [...]”. Eu vejo essa importância, fazendo parte do conselho como futura psicóloga deu para desenvolver ainda mais esse meu olhar empático em relação a dor do outro, em relação à privação de liberdade do outro [...] (E2).

[...]o conselho, a partir de cada conselheiro, ele tem um papel crucial, primordial, por que ele termina sendo esse elo entre o detento e todo o sistema que cerca a vida dele [...] então passa pelas mãos do conselho o funcionário que atua com o detento, o juiz que toma as decisões, as instituições que vão acolher aquele detento [...] quando ele sai do sistema prisional [...] Além de conselheiros [...] nós também representamos instituições que lidam direta e indiretamente com os detentos que são libertados, a gente termina também criando esse vínculo e sendo um elo de ligação entre ele e a sociedade que o espera [...] então sem sombra de dúvidas o conselho tem um papel determinante, primordial [...] (E3).

Se eu olhar por esse perfil de atuação que nós temos agora, não... por que não fez diferença, não faz diferença [...] agora, se eu fosse olhar com um olhar de quem está dentro de um conselho que está atuante, então eu acredito que sim (E4).

Com toda certeza. Principalmente na questão prática, quando a gente visita o sistema prisional, a gente consegue identificar se realmente aquele preso, ele deseja ser ressocializado [...] quando a gente identifica que aquela pessoa tem esse desejo, a gente começa a estudar o comportamento dele, começa a estudar o que realmente a gente pode fazer por ele, se uma formação profissional pode ajudar ele, se um trabalho pode ajudar ele, se uma progressão de pena, se ele vai ser beneficiado se ele estiver fazendo alguma coisa positiva... por isso que existe às entrevistas... a gente conversa com cada preso e procura saber realmente o que aconteceu, por quê que ele tá ali? Quanto tempo ele está ali, se realmente ele deseja mudança... por isso que o conselho da comunidade é importante. (E5).

Percebeu-se, com as declarações, que os conselheiros reconhecem que o seu papel, no âmbito do conselho da comunidade, pode resultar em benefícios aos internos e egressos do sistema prisional, impactando no processo de ressocialização desse público. Ademais o processo de empatia foi citado por parte dos entrevistados como fator que contribui para o desenvolvimento de suas ações. Entretanto, problemas relacionados à atuação deficitária do conselho foi citada como fator que pode dificultar esse processo.

Dessa forma, no geral, existe uma valorização cidadã, por parte dos membros do conselho, que pode contribuir para a permanência deles no desempenho das funções sociais, pelo reconhecimento da relevância de sua participação no processo (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2017; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

Por fim, foi possível identificar através das falas dos entrevistados que a categoria inclusão reflete a necessidade de que haja um maior engajamento. É preciso que o conselho da comunidade promova ações que tenha como objetivo a conscientização dos cidadãos a abraçar o órgão no seu desempenho institucional. Ações educativas em ambientes públicos como escolas, centros comunitários, outros conselhos de políticas públicas são exemplos de estratégias para o alcance desse objetivo. Esse engajamento e a valorização cidadã são imprescindíveis para a legitimidade das ações do conselho da comunidade.

4.2.3 Pluralismo

Essa categoria tem como objetivo verificar os diferentes atores e agentes envolvidos, seja do poder público, privado e sociedade civil, envolvidos no processo de tomada de decisão sobre a implementação de políticas públicas, a partir dos seus diversos pontos de vista. (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2017; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Essa categoria também leva em consideração aspectos já discutidos no critério “pluralidade do grupo condutor”, na categoria processo de discussão.

A partir das constatações de opiniões e pontos de vista diferentes, fortalecem-se a discussão e a prática de uma cidadania deliberativa. Nesse sentido, a multiplicidade da origem dos atores, sendo eles da sociedade civil, Estado e mercado, estando envolvidos no processo de tomada de decisão, enfatiza a descentralização dos poderes (HINNAH, 2017). o Pluralismo retrata não somente às representações de determinados grupos, mas dos diversos atores envolvidos com os processos de políticas públicas locais (ALEMBRANDT, 2016). Para melhor

compreensão, a categoria é dividida em dois critérios: participação dos diversos atores e perfil dos atores.

Para analisar o primeiro critério ‘participação dos diversos atores’ foi questionado aos entrevistados sobre quais representações são incluídas na composição do conselho da comunidade de Teresina. Foi possível obter respostas por parte de 04 entrevistados, considerando que E4 alegou não lembrar da composição no momento da entrevista:

Quando você nomina instituições, é como se você estivesse excluindo outras[...]. Eu senti isso em alguns comitês aqui no Piauí, por exemplo[...] o comitê intermunicipal das pessoas em situação de rua[...] cadê o conselho da comunidade que tinha que tá lá? O conselho da comunidade tinha que está lá em razão que lidamos com pessoas em situação de rua, egressa do sistema prisional[...], foi pensando assim que na minuta do Estatuto não foi definido instituições específicas, além daquelas que consta na LEP[...] (E1)

São pessoas comuns [...] são pessoas que já estavam nesse meio, já estavam ou fazem algum trabalho, alguma ação social [...] então é composto basicamente assim, de pessoas que já vem nessa linhagem de ajudar o próximo, de ser voluntário de alguma forma e querer contribuir [...] (E2).

Hoje nós temos comunidades terapêuticas, nós temos abrigos institucionais, unidades de acolhimento, representadas[...] extra-conselhos, mas que terminam tendo indiretamente ou quase que diretamente uma ligação com o conselho através dos seus membros. Nós terminamos sendo um elo de ligação entre aquela instituição e o conselho[...] então, por exemplo, quando uma demanda pessoal, individual de um detento chega para o conselho, automaticamente o conselho articula aquela rede de atendimento socioassistencial no sentido de oferecer um suporte para aquele detento que acabou de sair[...] (E3).

“Tem um senhor que é pastor[...] tem presidente de residência terapêutica[...] é fundamental pra gente, uma pessoa dessa[...] quando a gente identifica uma pessoa que está saindo daquele regime e que tá querendo se ressocializar[...] a gente pode estar encaminhando essa pessoa pra lá, se a pessoa está com evidências que queira ser tratada e ele tem uma mentalidade que também consegue enxergar pessoas que queiram se ajudadas[...] tem essa facilidade pelo fato dele já trabalhar nesse local[...] tem psicólogo, pessoas que estão interligadas a outros locais[...] (E5)

Foi possível verificar uma composição plural de atores, e existe um cuidado no sentido de não fixar instituições no processo de formação da composição do conselho, a fim de evitar exclusões. Identificou-se ainda, conforme já abordado anteriormente, que os membros da atual composição são pessoas simples, que já possuíam experiência voluntária com alguma ação social, como em abrigos, comunidades terapêuticas, casas de acolhimento, dentre outros.

Nessa alçada, conforme já relatado na análise documental, além das indicações sugeridas pelo Art. 81 da LEP, a minuta do estatuto do conselho traz no seu Art. 16, § 1º a possibilidade de participação de representantes das instituições de políticas municipais para as mulheres; políticas municipais para a população negra; políticas municipais da saúde; associações sem fins lucrativos; clubes de serviços; sindicatos; movimentos sociais;

representantes de entidades de defesa de direitos humanos; assistência social; familiares das pessoas privadas de liberdade e egressos, além de voluntários. O § 2º do mesmo artigo afirma que o rol não é taxativo, não excluindo a participação de representadas de outras entidades.

Nesse sentido verificou-se que o critério foi atendido, considerando que foi identificado a atuação de múltiplos atores envolvidos no processo deliberativo, como associações, instituições, movimentos e organizações, bem como de cidadãos não organizados (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

O segundo critério ‘perfil dos atores’, nesse estudo, buscou verificar às experiências dos membros do conselho da comunidade com processos democráticos. No caso do presente estudo, especificamente com a execução penal. Foi possível obter os seguintes registros dos entrevistados:

[...] Nós temos órgãos da sociedade civil, nós temos pessoas que lidam com o egresso, que lidam com pessoas que estão dentro do sistema[...] então eu coloquei de forma ampla, para que eles possam se cadastrar quando a gente colocar a convocação, que eles se sintam (a vontade) [...] por que não é específico para quem tem o conhecimento[...] por exemplo[...] por que se fosse assim, me desculpa falar[...] não teria doméstica no conselho da comunidade, por exemplo[...] (E1).

[...] a gente sabe que por traz disto existe tantas outras coisas que levaram essas pessoas a cometerem esse ato[...] Então a vivência e experiência que eu tive lá foi enriquecedora para quebrar todo o paradigma de que “bandido bom é bandido morto”. É muito dito isso e eu vejo que são seres humanos, um “Ser Humano” que precisam sim ser ouvido, ter os seus direitos, e que teve todo um contexto que levou aquela pessoa a estar naquela situação[...] (E2).

[...] o contato que a gente tem basicamente é do trabalho da assistência externa, da assistência social em si, externa, relacionada a comunidades terapêuticas, nos espaços de acolhimento e um trabalho que é desenvolvido na rua, com populações de rua, especificamente, mas da população carcerária, particularmente essa é a primeira experiência (E3).

Eu penso que dentre os membros, conselheiros, eu entendo que tem pessoas que não tem nenhuma expertise e alguns que são bem familiarizados... então eu penso que em torno de uns três ou quatro membros tem conhecimento e o restante não (E4).

Existem advogados, representante da Defensoria Pública, representantes da Pastoral Carcerária e instituições religiosas, estudante de Psicologia e representantes de instituições que lidam com cumpridores de alternativas penais, como comunidades terapêuticas, espaços de acolhimento, dentre outras [...] (E5).

Foi possível constatar a existência de membros do conselho da comunidade de Teresina com experiência na lida com a execução penal, seja diretamente ligada à atividade profissional, como no caso de advogados e representantes da defensoria pública ou indiretamente, através de entidades de assistência ligadas ao sistema prisional e/ou ao egresso,

como no caso de representantes de entidades que atuam esse público, a exemplo das entidades religiosas que prestam serviços nos estabelecimentos prisionais. No entanto, percebe-se que alguns membros do conselho estão em sua primeira experiência.

Além disso, constatou-se que a maioria dos membros possuem experiência em entidades de acolhimento, de apoio à população de rua e comunidades terapêuticas que tem os egressos do sistema prisional, um dos seus principais públicos.

Assim, o objetivo do critério foi atendido, considerando que foi possível verificar as características dos atores sociais em experiências com processos democráticos (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

Pelo exposto, através da análise da categoria foi possível identificar a existência de um conselho da comunidade composto por uma pluralidade de atores e instituições representadas, além de uma composição formada por membros com diferentes níveis de experiência, com predominância de pessoas que atuam em instituições socioassistenciais.

Dessa forma, é importante que além das representações descritas no Artigo 81 da LEP, que na composição do conselho possuam atores de todos os órgãos da execução penal, incluindo o próprio sistema prisional, já que cada um possui um papel institucional/legal no processo. Tal sugestão já foi contemplada parcialmente na minuta do conselho:

Art. 16 [...]

[...]

§5º - É permitida a participação de representantes de órgãos da execução penal pertencentes ao Poder Executivo -dirigentes e servidores dos órgãos da administração penitenciária- em reuniões e eventos abertos do Conselho da Comunidade, independentemente de prévia associação. **Sem direito a voto.(grifo nosso).**

Assim, percebe-se o reconhecimento parcial, já que não há previsão do direito a voto de tal categoria. Além disso, é necessária a participação ampla da sociedade civil organizada e cidadãos comuns da localidade do conselho, bem como devem ser chamadas para compor o órgão, instituições que já possuam relevância institucional no município com ações de prevenção ao crime, ações socioassistenciais, de acolhimento e de cunho espiritual e religioso.

4.2.4 Igualdade Participativa

A quarta categoria trata sobre os princípios da isonomia efetiva nos processos de tomada de decisão das políticas públicas, condição de manter, na contemporaneidade, a

possibilidade de um espaço de deliberação (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2017; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Três são os critérios que ajudam a entender sua análise: forma de escolha dos representantes; discurso dos representantes e avaliação participativa.

Para entender a ‘forma de escolha dos representantes’, buscou-se verificar quais os critérios são utilizados para a definição e escolha dos membros do conselho da comunidade de Teresina. Foi possível obter as seguintes falas:

A partir de agora não vai ser daquela forma, vai ser de acordo com o estatuto[...]Não vai ser daquele jeito. ‘Ah, por que eu conheço fulano, que trabalha[...]’. Todo e qualquer que tiver interesse em participar do conselho da comunidade, pode ouvir, pode participar das reuniões [...] não é uma sala fechada, como existe, que ninguém entra, o conselho tem que estar com portas abertas, inclusive para qualquer órgão [...] (E1).

Eu vejo que são pessoas que possuem essa contribuição na sociedade já, são pessoas que já contribuem de alguma forma, em prol da sociedade, independente de quem seja, a situação que essa pessoa vive...então vejo que são pessoas, por mais que sejam advogadas, que tem o seu cargo, mas são pessoas que se dispõem a ajudar o outro. Uma característica que eu avalio à respeito dos conselheiros é isso. Tem pessoas que compõem, de uma determinada religião, que já faz isso [...], tem pessoas que já trabalham com pessoas em situação de rua, em estado de vulnerabilidade [...] então o conselho é composto por diversas pessoas que já tem essa experiência de ajudar em prol da sociedade, de alguma forma [...] (E2).

Na verdade, eu acho que pegamos o conselho em um momento que ele precisava sair do papel e precisava acontecer de alguma forma pra fazer valer esse direito da população carcerária[...] então nesse primeiro momento, eu acho que imbuídos da necessidade de ter esse conselho instituído e formado e funcionando[...] eu acho que terminou que não se foi muito criterioso e foi se utilizando[...] do que se tinha de mais próximo dessa população, que são essas instituições que mencionamos agora a pouco, casas de acolhimento, comunidades terapêuticas[...] e tinham pessoas que de alguma forma lutavam pelos direitos do carcerário, ou melhor, fora da instituição, do carcerário fora da instituição e que de alguma forma já desenvolviam alguma atividade em paralelo, então acho que de certa forma facilitou por que não é muito fácil conseguir conselheiros[...] (E3).

A partir da necessidade da implantação do conselho da comunidade foi se procurado os atores sociais, pessoas que representassem os diversos seguimentos, os seguimentos pertinentes da sociedade para compor o conselho[...]. Sinceramente não posso te dizer, por que é a primeira composição[...], não tenho conhecimento de atuação anterior à Portaria de 2019[...]. Nessa portaria foram escolhidos atores sociais, pessoas que atuam nas organizações da sociedade civil, que tenham de alguma forma, ligação com o perfil do público-alvo do conselho[...] (E4).

Eu particularmente fui convidado por “uma participante” [...]. Existem várias demandas da comunidade, não só juridicamente falando, mas do ponto de vista social, psicológico, espiritual e ela teve essa visão de convidar essas pessoas, de cada área, para compor o conselho (E5).

Foi possível observar, diante das entrevistas, que diante da necessidade de instalação do conselho da comunidade de Teresina, foi definido como critério para a sua composição, atores que já tinham experiência com instituições sociais de prestação de serviços voltados ao público encarcerado, egressos e pessoas com perfil próximas dessa população, por meio de casas de acolhimento, residências terapêuticas, instituições de apoio às pessoas em situação de rua, instituições religiosas, dentre outras.

Observou-se ainda que os critérios para composição do conselho da comunidade foram incluídos na minuta do estatuto, conforme consta em seu Art. 16, conforme já mostrado anteriormente, ampliando a composição mínima sugerida pelo Art. 81 da LEP. Dessa forma, o critério foi atendido, considerando que foi possível entender os métodos de escolha dos representantes do conselho (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

O segundo critério ‘discurso dos representantes’ buscou verificar se todos os membros do conselho da comunidade de Teresina participam ativamente nas decisões do órgão, de forma a valorizar o processo democrático. Foi possível obter as seguintes declarações:

Por conta desse problema, eu não posso dizer ‘olha fulano não está mais participando’, por que como que eu vou dizer se na primeira convocação foram todos[...] como que a gente poderia ter entrevistado 300 pessoas, em dois dias[...] nós fomos em todas as unidades da comarca de Teresina e Altos[...], com a colaboração de todos e fomos surpreendidos com a pandemia[...] então a nossa maior dificuldade é sair de casa pra ir nesses lugares e não tem sido feito isso por que a portaria suspendeu [...], inclusive para advogados entrarem, imagina para o Conselho da Comunidade. Então eu não posso dizer que o povo é efetivo, enquanto nós estivermos nessa situação[...] (E1).

A gente foi nomeado e aí, logo veio a pandemia [...] paralelo a isso, a presidente esteve na linha de frente, visitou presídios, conseguiu doação, fizemos reuniões online [...] em relação a todos, acho que todos nem tanto, porque cada um tem seus motivos, mas alguns sim, em relação a estar ativamente no conselho, em relação à participação, pelo que eu vejo [...] (E2).

Hoje, dada as experiências e dado o aspecto técnico e profissional dos conselheiros, eu diria que a participação está na ordem de 50% de participação[...] A questão, por exemplo de você ser o presidente, por exemplo, de uma comunidade terapêutica[...]a gama de trabalho que você tem, de ficar trabalhando, viajando[...], raramente você tem aquela disponibilidade de tempo[...], esse é um aspecto[...]. Um outro critério é a idade, nós teríamos conselheiros que tem todo um lado humano e sensível a estar participando, mas por outro lado também não tem a mesma vivacidade, o mesmo pique de estar fazendo aquela visita e tem pessoas que de certa forma caíram de paraquedas no conselho[...] talvez fosse essa uma segunda ou terceira justificativa, para elencar algumas, das que eu acho que explicam, mas não justificam a ausência dos conselheiros[...] (E3)

Creio que com uma liderança atuante, que provoque, que tenha comprometimento e com um treinamento mínimo para os membros, conselheiros, ele passará a ter uma atuação formidável, porque os seus membros são pessoas socialmente comprometidas [...] (E4).

[...] quando a gente visitou os presídios, nem todos podiam comparecer, então quando tem alguma reunião, nem todos participam, existe um déficit, existe uma motivação que está faltando para eles entenderem[...]. Quando aconteceu a pandemia, a gente não conseguiu fazer nenhuma reunião, por que “todos” os membros, eles são de uma faixa etária um pouco mais elevada, tem um risco, são poucos os que tem uma idade mais jovial (E5).

Foi possível identificar que não há uma atuação efetiva por parte de alguns membros do conselho. Foi identificado ainda que não houve regularidade em suas reuniões, visitas institucionais, dentre outras ações inerentes ao seu papel, prejudicando suas deliberações. A principal motivação relatada foi a pandemia de COVID-19. Entretanto, foi possível identificar outros fatores que dificultam o processo participativo e democrático do conselho, como a disponibilidade de tempo dos membros, a idade avançada de alguns e a presença de alguns membros que “caíram de paraquedas no conselho”, conforme relatado pelo entrevistado E3, se referindo a pessoas que não possuem identificação com o órgão. Outrossim, o papel da liderança do órgão, no processo de engajamento e da capacitação dos membros, pode aperfeiçoar e valorizar o processo de participação.

Nesse ponto, a minuta do Estatuto aponta penalidades relacionadas à não participação dos conselheiros em suas reuniões:

Art. 33 [...]

[...]

§3º - No caso de 3 (três) faltas consecutivas ou 5 (cinco) alternadas, o membro da Diretoria perderá seu mandato, salvo em caso de justificativa aceita pela maioria dos membros da Diretoria.

§ 4º - Não sendo aceita a justificativa, haverá vacância do cargo, que será preenchido na forma prevista neste Estatuto [...].

Nesse sentido, quanto ao critério, é preciso que haja uma melhor valorização de processos participativos por parte de seus representantes (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

O último critério da categoria analisado foi a ‘avaliação participativa’ que objetivou identificar se o conselho da comunidade de Teresina, na visão dos entrevistados, acredita que sua atuação, por meio de um processo participativo, pode influenciar no processo de ressocialização de presos e egressos do sistema prisional. Segue parte das respostas dos entrevistados:

Demais, inclusive nós podemos propor projetos de ressocialização[...] de trabalhos, propor capacitações dentro do próprio sistema[...]. O conselho pode fazer projetos, termos de cooperações com órgãos, com empresas[...] estimular o bom

comportamento, estimular o que é preciso fazer para se ganhar um bônus, da gente poder fazer encaminhamentos, quando eles tiverem já saindo[...] (E1).

Eu vejo que a gente deve começar não só quando essa pessoa sai, eu vejo também a gente deve começar lá dentro do presídio[...] a gente deve começar a ter trabalhos para desenvolver lá dentro[...] (E2).

Acredito que sim[...] eu penso que o conselho, de alguma forma ainda está muito preso a um mero trabalho de visitar, de colher informações dos detentos e de certa forma repassar essas informações para o judiciário pra que se possa buscar soluções alternativas, agilidade de processos e coisas do tipo[...] e por estar preso a essa visão, de certa forma o conselho termina perdendo a oportunidade de fazer outras coisas [...] por exemplo, a gente falava da questão da sensibilização de funcionários, de servidores do sistema penitenciário[...] por exemplo é uma ação que o conselho poderia estar fazendo[...] (E3).

Com toda certeza[...] eu acho que o conselho da comunidade é algo fundamental no sistema penitenciário, por que[...] não é que o conselho da comunidade vai tá lá fazendo a vontade dos presos[...] eu acho que o conselho da comunidade é uma peça fundamental na Justiça mesmo[...] Porque a gente consegue identificar realmente aquela pessoa que quer uma mudança[...] a gente não tá ali pra tá passando a mão na cabeça de ninguém, a gente tá ali pra fazer acontecer com que as leis sejam cumpridas[...] um exemplo bem prático pra você entender, existe pessoas ali presas provisoriamente a muito tempo e não teve direito a uma audiência justa[...] então a gente tá aí pra isso, pra tá indo lá pra ver o que pode ser feito pra garantir o direito que as leis amparam essas pessoas. (E4)

Não tenho dúvidas, basta você sentar para ver a composição do conselho e ver os diversos seguimentos sociais ali representados[...]que vão desde o tratamento para a dependência química, a outras questões de defesa[...] enfim, eu não tenho dúvida que sim. (E5)

De maneira geral, a avaliação dos conselheiros quanto à importância do seu papel no acompanhamento das políticas públicas voltadas ao sistema prisional é positiva, considerando o posicionamento da maioria de que o órgão pode influenciar significativamente no processo de ressocialização de presos e egressos. Não obstante, é possível identificar algumas críticas por parte de alguns entrevistados, dentre elas a metodologia de trabalho, apontada pelo entrevistado E3 como limitada em colher informações e repassar ao poder judiciário, necessitando expandir suas ações. Outro posicionamento, diz respeito à necessidade de um maior acompanhamento do processo de acompanhamento do seu público, desde o início da execução penal.

Diante de tais fatos, foi possível constatar o cumprimento do critério que diz respeito à intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

Diante da análise dos critérios dessa categoria é possível tecer como consideração que existe a necessidade de que o conselho da comunidade de Teresina adote critérios objetivos

para a sua composição, a exemplo do que se planeja na minuta do seu Estatuto, a fim de evitar que exista uma atuação não isonômica por parte de alguns conselheiros. Os conselheiros devem ser provocados, motivados e instigados, constantemente a ter uma atuação efetiva. Para isso, estratégias devem ser pensadas a nível institucional para que cada conselheiro absorva a importância do seu papel no cumprimento do objetivo do conselho da comunidade.

4.2.5 Autonomia

A quinta categoria analisada através da entrevista, enquanto princípio da cidadania deliberativa, busca compreender o poder de decisão na escolha das prioridades/necessidades elencadas em suas comunidades, podendo defender acerca de quais políticas públicas deverão ou não ser implementadas (RIBAS, 2017). É uma categoria substantiva, que tem como objetivo verificar a independência dos espaços públicos ou das instâncias e processos em que se delibera e decide. (ALLEBRANDT, 2016). Para uma melhor mensuração da categoria, quatro critérios ajudaram na análise: origem das proposições; alçada dos atores; perfil de liderança e possibilidade de exercer a própria vontade.

Quanto ao primeiro critério, ‘origem das proposições’, buscou-se verificar se todos os membros do conselho possuem condições de fazerem proposições, visando os interesses dos beneficiários. Foi possível verificar as seguintes respostas:

Como eu te disse, a medida que você tiver o estatuto, você vai saber o que você tem que fazer ou não[...]. Mas são dadas oportunidades a eles[...]. Olha, onde você está, se identifique como conselheiro. Eu não posso estar, mas você pode [...] como você está como conselheiro, na sua prerrogativa[...], a medida em que eu conheço minhas prerrogativas, você se torna mais atuante dentro do conselho e fora [...] (E1).

Sim, todos nós temos essa capacidade (E2).

[...] Eu acredito que não[...] aí é onde eu acho que entra a questão do conhecimento prévio, né? Se não tem esse conhecimento prévio, mas pelo menos a disponibilidade de buscar, de procurar saber, de tentar entender, haja vista que não fomentado nenhum processo de formação interna[...] então eu acho que não, não, a resposta é não, eu acho que nem todos os conselheiros têm essa condição, infelizmente (E3).

Que tem condição de propor alguma ação, creio que sim[...] se já houve, e aí eu também não quero ser leviano, eu não tenho ciência, não lembro [...], mas se eu levar em conta esse meu seguimento que represento, particularmente gostaria de ter uma atuação diferente, dentro[...] por que é sabido, embora não se possa falar disso[...], que dentro do sistema é muito pesado o índice de dependência química, então eu penso que o nosso seguimento, aquilo que eu represento, se houver mais engajamento, se houver mais orientação[...], eu não tenho dúvidas que se a gente for visitar, nós vamos encontrar pessoas egressas da instituição, que não estão bem e com certeza gostaria de ter uma nova oportunidade, e de repente aquilo que ele tá respondendo é algo que é possível, então eu sei que a gente pode contribuir (E4).

[...] Eu acredito que tenha sim[...] eu entendo que se eles estão nesse grupo, alguma coisa eles têm pra oferecer[...] eles até agora não conseguiram mostrar, mas por algum motivo eles foram colocados ali[...] eu acho que tem alguma coisa que eles podem contribuir sim [...], mas existe sim, pessoa que é mais calada, que não participa de uma reunião, a gente consegue identificar sim. (E5).

Diante das declarações, percebe-se que parte dos entrevistados acreditam que todos os membros possuem essa capacidade de proposição de demandas. De acordo com o conselheiro E5, apesar de existirem pessoas mais caladas, que não participam, se estão no conselho é porque podem contribuir. Verificou-se ainda que a partir da definição do estatuto, os conselheiros poderão ter uma maior capacidade, considerando que as atribuições e prerrogativas da função estarão expressas no documento. Entretanto, parte dos entrevistados não acreditam nessa capacidade de proposição por todos os conselheiros. A falta de conhecimento prévio, de engajamento e de um processo de formação, são lembradas como possíveis entraves para esse processo.

Do ponto de vista normativo, é importante ressaltar que a minuta do estatuto dispõe de um rol de atribuições, direitos e deveres do conselho e dos seus conselheiros, fato que já possibilita um norte em suas ações. Nesse sentido, dentre os deveres dos conselheiros, é possível verificar, no Art. 14, inciso XIII, a necessidade de demandar esforços pelo interesse do conselho da comunidade, sem interesse pessoal.

Assim, percebe-se na avaliação das entrevistas, que o critério não foi atendido, haja vista que seu objetivo visa a identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2017; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

O segundo critério, ‘alçada dos atores’ visou identificar as principais limitações do conselho da comunidade e as estratégias de preparação dos membros do conselho da comunidade, no desenvolvimento de suas competências, a fim de identificar a dependência de outros órgãos e possíveis intervenções. No que diz respeito às limitações, obteve-se as seguintes respostas:

Primeiro, espaço, material, nós não temos [...] uma coisa muito importante que o conselho tem que ter que é o acesso ao SEEU [...] por que eu não vou precisa usar do Tribunal, por que é um direito que ele tem de saber o cálculo da pena dele [...] Eu vou ser livre pra dar essa informação, não precisar de tá indo lá no GMF (Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário)[...] pra sentar naquela sala, pra imprimir [...] eu posso atuar onde eu estiver, até em casa, pra poder prestar uma assistência, caso alguma pessoa entrar em contato com meu celular, principalmente a família [...]a gente precisa dar uma resposta[...] capacitação, a necessidade de entrar em contato com outros órgãos (E1).

A dificuldade que a gente tem é que são poucas pessoas e a demanda é muito grande[...] poderia ser mais pessoas, que poderíamos desenvolver mais projetos em prol dessas pessoas[...] e eu vejo que não só dessas pessoas[...] mas eu vejo também que a equipe que trabalha lá precisa também de uma humanização[...] eu até conversei com um policial e ele me disse: “minha filha, pelo fato da gente tá todo dia aqui e da gente conhecer pessoas, e muita das vezes se frustrar, acreditar tanto nela e às vezes ela sai e volta de novo por que fez coisa pior, a gente acaba descreditando do ser humano”[...] então trabalhar também com esses policiais, com esses agentes lá dentro, eu vejo uma grande oportunidade[...] (E2).

A limitação do conhecimento específico... uma outra limitação poderia ser também, por que de certa forma esse nosso trabalho de abordagem e de entrevista, ele também ele é um trabalho técnico que exige da gente, por exemplo a observação, exige uma tensão muito grande, a gente tem que tá muito atento a detalhes, aos sinais daquilo que o detento quer passar pra gente, por exemplo... a presença, às vezes do Agente Penitenciário, mesmo que há uma certa distância pra preservar ali a privacidade do contato que a gente tem com o detento, mas de alguma forma ela acaba inibindo o detento também. Então isso exige do conselheiro uma rapidez maior na interpretação do que está nas entrelinhas [...] (E3).

Cito a liderança, ausência de treinamentos, capacitações (E4).

A principal na minha opinião é a questão da formalidade mesmo, por que ainda não foi formalizado com exatidão[...] por mais que já tenha sido nomeado os membros, tenha assinatura e tudo[...] eu acredito que depois de ter o nosso órgão ali todo certinho, ter os aparatos técnicos para a gente poder atuar[...] eu acho que depois disso tudo aí vai ficar uma coisa muito mais fácil para a gente poder está atuando[...] (E5).

Constata-se como principais dificuldades, a dependência material de outros órgãos para o seu funcionamento; a dificuldade quanto à demanda alargada e a quantidade de membros para os atendimentos necessários; limitação de conhecimento específico, considerando que existe a necessidade de que o conselheiro, pela sua experiência, saiba identificar as demandas, muitas vezes inibidas, no que diz respeito às pessoas privadas de liberdade; ausência de capacitação e liderança mais propositiva e a questão da formalização das atribuições do conselho.

Quanto ao questionamento sobre as estratégias de preparação dos membros do conselho da comunidade para o desenvolvimento de suas competências, observou-se as seguintes falas:

Durante a pandemia, o CNJ ofereceu vários cursos e como conselho, o próprio Estado do Piauí, a equipe da coordenação do CNJ, eles nos informam [...] todo o viés voltado ao conselho da comunidade é disponibilizado, inclusive essa capacitação[...] esse curso é primordial para as competências internas e externas. (E1)

A gente participou, pelo menos eu participei de treinamentos, de cursos [...] a gente procura..., sempre compartilha no grupo de WhatsApp que a gente tem [...] então a gente acaba meio que estudando esses assuntos e atentos para os cursos que tem [...] (E2).

[...] essa experiência como ela é inicial, como ela é jovem pra gente, de certa forma ela serve de parâmetro para a próxima turma que vai estar se apresentando, que vai estar nos substituindo [...] obviamente que algumas pessoas permaneçam e aí é importante que a gente analisa isso, por que aqueles que tem o perfil precisam ficar, até por uma questão de memória do conselho, por uma questão de repasse de informações, por uma questão de fortalecimento do papel do conselho também, mas assim... eu penso que é necessário ressignificar o conselho a partir, primordialmente dos conselheiros (E3).

[...]eu penso que o conselho deve me direcionar para as atividades mais potenciais[...] por que cada membro em sua singularidade, tem a sua potencialidade[...] ele só precisa ser provocado da forma certa e saber até onde pode, e o que pode[...]" (E4).

A presidente sempre que tem acesso à alguma conferência, a algum projeto, a algum curso, ela sempre joga lá pra gente no grupo, a gente sempre participa, pelo menos eu acredito que todos devem participar, e através dessas formações técnicas a gente vai[...] por que assim, o conselho da comunidade não existe só aqui no nosso Estado, em todos os Estados a gente tem membros e aí a gente tem um grupo que a gente consegue saber[...] como é que está sendo aí? Está entendendo? Aí através disso a gente vai crescendo[...] (E5).

Identifica-se que a oferta de cursos de capacitação para os conselheiros, por meio de parcerias com órgãos do poder judiciário, como o próprio CNJ, foi uma estratégia adotada pelo conselho. Além disso, a experiência dos conselheiros com a atual gestão é identificada como uma estratégia a ser seguida, por meio da manutenção de parte deles nos processos de reformulação, considerando a necessidade de fatores de continuidade. Além dessas estratégias, o direcionamento para o desempenho de atividades potenciais, inerentes às experiências prévias dos membros do conselho é citado como uma estratégia a ser seguida.

Observou-se com os questionamentos, que o conselho da comunidade de Teresina ainda possui uma grande dependência do poder público, principalmente por parte do Poder Judiciário, tanto em aspectos materiais, local para reuniões, quanto em relação ao acesso à sistemas de acompanhamento da execução penal, imprescindível também para a prestação de assistência aos apenados. Percebeu-se ainda a necessidade de dar efetividade ao seu processo de formalização, através do seu estatuto, a fim de que possa garantir subsídios necessários para a melhoria da atuação do órgão, através de atribuições e critérios de ação bem definidos. Além disso, percebe-se a preocupação com estratégias de capacitação de seus membros, por meio de parcerias com outros órgãos, apesar de não ter sido instituído um programa de formação institucional a ser ofertado, quando do início das atividades por parte dos membros.

Dessa forma, o critério de análise possibilitou entender melhor a intensidade com que as administrações interferem ou influenciam na problemática (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO,

ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018), principalmente, considerando as limitações ainda existentes no órgão.

O critério ‘perfil da liderança’ teve como objetivo analisar a avaliação da liderança do conselho da comunidade local, em relação à condução do órgão. Os entrevistados fizeram as seguintes declarações:

Particularmente vejo uma liderança totalmente disposta, que nos impulsiona, que nos motiva a estar nesse conselho, porque são pessoas que tem esse olhar sensível para com o próximo e acredita na transformação desse outro e acredita que juntos a gente faz a diferença. Então o que tenho a dizer sobre a “presidente”, a respeito do Dr. Vidal, apesar de ter tido pouco tempo com ele, mas foi suficiente para eu ver o tanto que essas pessoas se engajam nesse assunto que é tão delicado, que é tão desconhecido[...] são pessoas engajadas, que nos motivam a continuar, a perseverar nesse caminho, com muitos obstáculos[...]” (E2).

Nós temos, por exemplo na figura do Dr. Vidal uma grande motivação[...] ele é um dos grandes baluartes, digamos assim, do trabalho do conselho, a pessoa que dá o suporte para o conselho, é a pessoa que de certa forma motiva o conselho também, então a gente termina tendo assim essa figura do Dr. Vidal e da Presidente, essas duas bases na condução desse trabalho[...] (E3).

Você precisa de uma presidência no conselho que seja atuante, comprometido, que tenha tempo, disponibilidade de tempo para projetar o conselho[...] essa é a primeira questão, acho que se você tiver uma liderança comprometida, motivadora, que incentive, a gente vai indo[...] eu disse pra você que eu entendo que os membros são pessoas comprometidas socialmente, então essas pessoas precisam ser estimuladas de alguma forma[...] ao meu ver o conselho deixa de atuar, por falta de um norte, de uma liderança, por que precisa uma presidência, precisa que quem tá liderando tomar uma iniciativa pra propor[...] quando você se torna membro de um conselho como esse. No meu caso, como eu fui convidado, eu fui muito claro, eu não sei de que forma eu posso contribuir, mas se vocês que tem conhecimento, se vocês que tem expertise entendem que eu possa contribuir, o que eu preciso é que vocês me direcionem com o quê [...] (E4).

[...] Existe o Dr. Vidal, porque ele é o responsável, o idealizador, eu acho[...]. Na minha opinião, na parte da presidência, a pessoa que está é uma das melhores pessoas para estar ali[...] pelo fato dela ter um conhecimento jurídico e pelo fato dela ser sensível ao ponto de entender que realmente a justiça é feita a partir desse olhar[...], a gente precisa ter esse olho jurídico, para entender isso, por que não é fácil[...], você simplesmente está dentro disso e ter que saber o motivo de você está ali, o propósito, o objetivo, entendeu? Então eu acho que ela é a melhor pessoa para estar ali” (E5).

Observou-se com base na fala dos entrevistados, que o perfil de liderança do conselho da comunidade de Teresina é reconhecido pela maioria dos entrevistados como motivador, participativo e que possui uma boa avaliação do grupo. No entanto, constatou-se de forma minoritária, críticas quanto a sua atuação, do ponto de vista do comprometimento, disponibilidade e iniciativa de proposição, no direcionamento das ações.

Constatou-se ainda, nas entrelinhas dos discursos, em uma análise sobre a autonomia dessa liderança, que o poder público, na figura do juiz da execução penal, ainda é uma das principais fontes de expressão do conselho da comunidade, ao lado da presidência interina do conselho.

Nesse contexto, o próprio Art. 7º da minuta do estatuto social reflete a autonomia da atuação do conselho: “Art. 7º O Conselho terá gestão autônoma, decidindo as questões a ele atinentes, por maioria dos votos”.

Tal aspecto deve ser visto com cautela, a fim de que tal característica não sobreponha o pensamento do conselho, que pode divergir em algum momento. De certa forma, pode ser compreensível tal posicionamento, quando se trata de um conselho ainda em formação, ainda sem estatuto formalmente aprovado, que tenta se manter em atividade, e considerando ainda o papel legal do juiz da VEP em instalar o conselho da comunidade (BRASIL, 1984).

Assim, diante das declarações a análise do critério revelou as principais características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e execução (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

O último critério ‘possibilidade de exercer a própria vontade’ verificou se os membros do conselho da comunidade de Teresina possuem o livre exercício da vontade política individual e/ou coletiva no desempenho do seu papel. Seguem as falas dos entrevistados:

À medida que você sabe o que você é, naquilo que você está fazendo, você não vai ficar calado, você vai se posicionar[...], você vai trazer uma solução, você não vai levar problema [...]. Isso em toda área de trabalho[...], então é assim no conselho[...](E1).

Até então sim [...], a respeito do que a gente vai fazer em prol dessas pessoas, das opiniões que a gente acata [...], a gente tem a prerrogativa de exercer nossas vontades nas deliberações (E2).

De certa forma sim, porque o conselho, ele não deixa de ser uma instituição democrática, onde a gente pode estar discutindo, pode estar conversando, sobretudo quando o assunto é a condução do trabalho do conselho. No entanto, a gente perde por, às vezes, parte dos conselheiros não compreenderem essa dimensão do trabalho do conselho, ou mesmo das questões legais básicas, como por exemplo[...] uma simples portaria[...]então a gente termina perdendo um pouco, termina que[...] esse direito de voz dentro do conselho, ele se perca um pouco[...] se você está dentro de um meio de dez, doze ou quinze pessoas, em que apenas duas ou três pessoas dominam aquele conteúdo, então a gente vai perceber que apenas aqueles dois ou três ou quatro pessoas vão estar fazendo proposições ativamente, rotineiramente. Isso de certa forma desqualifica, porque a gente tem uma riqueza muito grande de possibilidades, considerando a quantidade de conselheiros[...]. Eu penso que não dê para separar, a maioria das pessoas tendem a ser tendenciosas, a considerar a sua experiência pessoal ou a sua experiência de trabalho institucional, da sua comunidade terapêutica, a experiência que ela tem fora do sistema prisional[...]

então eu acho que ela não deixa de ter a sua influência e creio eu que não seja tão pequena[...] seja uma influência considerável (E3).

É complicado falar sobre isso, por que[...] não é possível falar sobre algo que não aconteceu, por que se acontece de fato, num pleno e tal[...] eu sou acostumado a vivenciar debates acalorados em conselhos, de alguém propor uma ação e já entrar lá no conselho articulado com dois, três, quatro membros, mas quando eles apresentarem, a gente tá aqui, conhecedor do regimento interno, sabendo como é nosso campo de atuação[...] No caso do conselho da comunidade nunca houve isso, nunca houve pleno[...] (E4).

No meu ponto de vista sim[...] pelo que eu vejo ninguém lá é inibido para estar desenvolvendo partido A ou partido B. Lá a gente sempre tem um objetivo só, que é estar contribuindo com a justiça, independente se você realmente gosta ou não de estar ali com preso, se você gosta de estar fazendo esse trabalho [...] o nosso objetivo é estar contribuindo com a Justiça [...] a gente faz a entrevista com o preso, apresenta para o Dr. Vidal e ponto final[...] (E5).

Foi possível constatar então que existe uma abertura para os conselheiros, do ponto de vista da possibilidade e liberdade de expressão da vontade de cada membro. Entretanto, percebeu-se que a falta de conhecimento e compreensão por uma parte dos membros e a atuação inexpressiva do conselho, seja em razão do período de pandemia, seja em razão do desinteresse de alguns conselheiros, contribui para que as ações fiquem concentradas em uma parte resumida dos conselheiros. Além disso, observou-se que pode existir influências dos órgãos representados sobre o conselheiro em suas tomadas de decisão.

Quanto ao aspecto normativo, a minuta do estatuto social prevê os seguintes direitos dos seus conselheiros:

[...]

Art. 13º - São direitos dos Conselheiros:

- I – ser atendidos com preferência pelas autoridades locais.
- II - votar e ser votado para os cargos eletivos;
- II – tomar parte nas assembleias gerais, discutir e votar os assuntos que nela sejam tratados e consignar em ata as suas manifestações;
- III – participar das atividades do Conselho da Comunidade;
- IV - propor à Diretoria, ao Conselho Fiscal ou à Assembleia Geral, medidas de interesse do Conselho da Comunidade;
- V – livre acesso aos estabelecimentos prisionais e delegacia, em qualquer dia e horário, sendo que o Conselho atuará sempre como entidade de apoio e assessoramento, sendo-lhe vedado interferir, a qualquer título, na administração do estabelecimento penal.
- VI – retirar-se da Associação quando lhe convier.
- VII – obter informações sobre a posição dos débitos e créditos do Conselho da Comunidade;
- VIII – votar e ser votado para membro da Diretoria e do Conselho Fiscal;
- IX – obter, a qualquer tempo, informações sobre as atividades do Conselho da Comunidade.

Nesse sentido, esse critério corrobora e revela a análise da instituição, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva

(VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2016; TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018).

Por fim, através dos critérios analisados, a categoria revela alguns posicionamentos importantes, necessários de serem observados, a fim de se promover uma melhoria na atuação do conselho. Constata-se mais uma vez que o fator formação e conhecimento é primordial para que os membros do conselho da comunidade possam ter voz ativa no desenvolvimento de proposições e decisões dentro do conselho. Ademais, torna-se necessário que o órgão tenha uma participação ativa, com o envolvimento de todos os seus membros. A prática da gestão social, de acordo com Tenório (2016) se consolida à medida em que todos os conselheiros assim como a população de uma maneira geral estejam envolvidos em suas discussões e deliberações.

O conselho da comunidade deve ser soberano em suas ações e decisões, portanto deve se desvencilhar de qualquer amarra relacionada à sua atuação, inclusive no que diz respeito ao Poder Judiciário. Conforme já apontado por Wolff (2010), no que diz respeito inclusive a competência legal de instituir tais conselhos, pode inverter a lógica da participação social, ou seja, ao invés de a comunidade controlar a execução das políticas públicas, é o Estado, via Poder Judiciário, que define os rumos da participação. Nesse sentido, é necessário que se tenha cuidado em deixar o Estado, na figura do Poder Judiciário, ser o protagonista e definidor dos rumos da ação do conselho da comunidade.

4.2.6 Bem Comum

A última categoria relaciona à identificação dos benefícios obtidos por meio do exercício da prática republicana (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Cabe ressaltar que o bem comum traduz os benefícios tangíveis ou intangíveis para uma determinada comunidade ou localidade, proveniente de uma política pública. (ALEMBRANDT, 2016). Para melhor entendimento dois critérios são discutidos nesse tópico: a identificação dos objetivos alcançados e avaliação cidadã sobre os resultados. Os critérios que norteiam a categoria são: objetivos alcançados, que está correlacionado entre os objetivos planejados e os realizados e aprovação cidadã dos resultados, que diz respeito a avaliação dos atores sobre os resultados alcançados (RIBAS, 2016).

O primeiro critério, ‘objetivos alcançados’ buscou analisar, na visão dos membros do conselho da comunidade, se os objetivos alcançados com a atuação do órgão correspondem aos objetivos previamente planejados. As respostas foram as seguintes:

Sim, eles correspondem sim [...]. É como eu digo, a minha ansiedade é tornar efetivo todas as ideias que eles também têm. Inclusive quando nós fomos visitar o sistema [...], o próprio Dr. Vidal que disse: [...]“ Olha, veja com essas entidades, elas se encaixam muito nesse objetivo do conselho” [...]. (E1).

A gente planejou [...], mas a pandemia nos impediu de fazer muita coisa [...], mas o que a gente discute nas reuniões é querer fazer algo a mais, planejar [...], então eu vejo que a gente não supriu as nossas expectativas [...], daquilo que a gente queria fazer em prol deles, mas a gente estava com muitas expectativas para poder alinhar, fazer essas ideias, então meio que essas expectativas foram diminuídas. (E2).

Não, eu acho que a gente não consegue atingir a meta dos 50% do 100% que é planejado. Eu acho que falhamos ainda pela não participação, falhamos ainda pela não disponibilidade, falhamos ainda pela falta de conhecimento técnico, a priori, falhamos por essas questões todas [...]por falta de quórum, de participação [...] a gente não consegue atingir a meta planejada em sua totalidade [...]. (E3).

Evidentemente que não, por vários fatores, inclusive o fator pandêmico, eu penso que isso realmente encolheu muita coisa, muita coisa mesmo [...]. Eu penso que o conselho já atuava de uma forma inferior à sua potencialidade antes da pandemia. A pandemia [...] eu penso que ela solidificou mais o comodismo, eu penso que ela afastou mais a membresia, eu penso que ela desmotivou aquele ápice inicial, aquele fogo inicial, de que a gente teria uma atuação diferente, de que poderia mesmo fazer alguma coisa dentro do sistema carcerário, com relação aos apenados, de forma que a gente poderia ajudar mesmo [...] a pandemia trouxe isso, mas antes do período pandêmico, nós já estávamos desmotivados, já sem muita objetividade, sem muita motivação, ou seja, não é algo que foi criado e pegou [...]. (E4).

Todas as demandas que a gente recebeu, principalmente lá no quesito das denúncias [...] sempre a presidente a recebeu, ela conseguiu resolver [...] por que ela está mais à frente, ela como presidente, as pessoas já vão diretamente para ela [...] e como ela tem mais acesso ao Dr. Vidal, a outras pessoas, ela parte logo para afrente [...] então tudo que ela tem feito tem sido resolvido [...]. (E5).

Foi possível verificar uma certa divergência de opiniões entre os conselheiros. Uma linha defende que houve correspondência entre os benefícios planejados e o seu respectivo resultado. Outra linha de defesa afirma que o alcance dos resultados desejados não foi obtido, principalmente em razão do período pandêmico. Há uma linha de transição que expressa a influência da pandemia no não alcance dos resultados pretendidos, mas relativizando tal influência, trazendo outros fatores, anteriores à pandemia, que prejudicaram o alcance dos objetivos pretendidos, como o comodismo e a desmotivação. Por fim, a quarta linha de pensamento nega o alcance dos resultados pretendidos inicialmente, em razão de vários fatores extra pandemia, como pouca participação, não disponibilidade, falta de conhecimento técnico, dentre outros.

Diante do exposto, verificou-se que na percepção do conselho da comunidade de Teresina, que os resultados alcançados não necessariamente correspondem ao objetivo planejado, seja em razão do período pandêmico, que influenciou a não persecução desses objetivos, seja por fatores relacionados à participação, disponibilidade de seus membros e conhecimento técnico. Apesar disso, percebeu-se a existência de uma percepção positiva, que leva em consideração as ações executadas pela liderança do conselho, que não necessariamente reflete à visão do conselho como um todo.

Na análise do critério ‘aprovação cidadã dos resultados’, o objetivo foi identificar, se na percepção dos membros do conselho da comunidade de Teresina, os resultados alcançados através da atuação do órgão atendem às necessidades da comunidade local. Foi possível obter as seguintes respostas pelos entrevistados:

Sim [...], nós temos que zelar pela integridade daquelas pessoas que estão nos dando aquela informação, e isso acendeu muito mais a chama de não desistir, por que dá vontade de desistir, por que você vê que são poucos aqueles que tem sede de mudar, de levar o projeto, mas a gente não pode desistir e isso faz com você realmente entenda, compreenda o papel do conselho da comunidade [...] (E1).

A gente está entre eles, privados de liberdade, entre a família e os agentes (policiais penais), pessoas que trabalham lá, tipo uma tríade [...] então assim, eu vejo que o que o Conselho da Comunidade traz é a respeito de alinhar essa comunicação e ir em prol dessa comunidade para diminuir o sofrimento. Então eu vejo que o conselho em si tem essa visão de querer ajudar de alguma forma tanto os familiares quanto as pessoas privadas de liberdade (E2).

De certa forma sim, o alcance é pequeno, não é tão grande, mas a gente consegue, pelo menos em questões básicas, na atuação básica, a gente termina conseguindo. Como por exemplo as questões jurídicas que são captadas e encaminhadas para o setor competente para serem avaliadas e deferidas, a gente consegue ter esse alcance[...] de certa forma o conselho consegue exercer o seu papel inicial, mas em questões mais amplas o conselho não consegue[...] o que diz respeito à participação ativa do conselho propriamente dita a gente não alcança, mas essas questões menores, por exemplo, de ordem legal o conselho consegue[...] aquilo que não fica na mão do conselho, que vem através do conselho, mas que é repassado pra uma instância superior, a gente vê aquele resultado[...] aquilo que fica na mão do conselho propriamente dito, não [...] (E3).

Acredito honestamente que o conselho deixa a desejar em sua atuação, conforme relatado anteriormente (E4).

Eu acredito que sim, porque trouxe a comunidade mais próximo da justiça. Esse conselho fez com que a comunidade pudesse enxergar que a justiça ela está ali para ser feita, mas se existir alguma deficiência da justiça, a gente vai estar lá tentando requerer (E5).

A percepção que se obtém a partir da fala dos entrevistados é que o conselho atende, predominantemente, as demandas provenientes dos internos e familiares em ações voltadas para questões jurídicas, como cálculo da pena, tempo de progressão, solicitações de

transferências, denúncias de maus tratos, além de outras solicitações. Percebe-se ainda que, considerando o pequeno tempo de atividade do conselho e o seu grande potencial de ação, apesar das circunstâncias que tem inibido a sua atuação, o órgão tem a consciência de que seu papel já tem agradado ao seu público, apesar de existir posicionamentos divergentes nas respostas.

Nesse sentido, o critério analisado, cujo objetivo é a avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, TENÓRIO, ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018), é atendido, considerando o crescimento de sua representação, apesar da pouca cobertura de atuação relatada pelos entrevistados, considerando ainda as dificuldades ainda postas.

Pelo exposto, a categoria analisada expressa a necessidade de que os membros do conselho da comunidade de Teresina busquem estratégias que minimizem as dificuldades e barreiras eventuais, como a pandemia que persiste, e promovam alternativas para promoção do engajamento dos conselheiros e cidadãos a favor do cumprimento do papel do conselho.

4.2.7 Controle Social

A última categoria analisada nesta pesquisa representa o ato de fiscalização exercido pela sociedade civil, sobre as ações do Estado (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2015; TENÓRIO, 2016; ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018). Para uma melhor análise e compreensão, seis são as categorias a serem verificadas: transparência, legitimidade social, acompanhamento das políticas públicas, instrumentos de controle, inteligibilidade e promoção do controle social.

Através do primeiro critério ‘transparência’, buscou-se verificar os meios adequados para dar publicidade às ações do conselho da comunidade. Seguem as falas representativas dos entrevistados:

Eu não me sinto à vontade de criar uma rede social e colocar as ações do conselho se o nosso estatuto não foi criado... eu não acho legal, porque nós temos que nos prevenir. A própria vara de execução ela reconhece o conselho da comunidade e faz encaminhamentos, encaminha também, nos ajuda e nos pede colaboração, e o boca a boca vai muito, os próprios familiares. Isso eu vejo de forma muito tímida ainda... até mesmo por que eu não posso abrir esse espaço, por que eu tenho que contar como um todo, com os membros do conselho[...] (E1).

A princípio não temos redes sociais, poderíamos ter para divulgar nossos trabalhos. Parando para pensar no trabalho que é feito no conselho, a gente não tem ainda [...] Se não me engano, a presidente coloca no seu Instagram, mas em relação à promover isso nas redes sociais, para as pessoas entenderem o papel do conselho da comunidade, não tem. (E2).

O conselho é um péssimo marqueteiro, nesse aspecto, eu sou obrigado a dizer que é quase zero a atuação, por que a publicização, ela se limita ao campo dos conselheiros, elas não tem um alcance maior ainda [...] De todos os pontos tratados aqui, acho que esse é um ponto que o conselho precisa mais avançar [...] é publicizar esses resultados, é publicizar as ações para que elas possam ganhar forças lá fora também... é como se só ficasse só num plano interno do conselho [...] é como se o conselho fosse uma espécie de servidor do Judiciário, digamos assim [...] ele vai lá, pega a informação e transmite para o judiciário e morreu aí a história [...] então, nesse sentido aí, o conselho é completamente apagado [...] (E3).

Toda comunicação é via WhatsApp (E4).

Acredito que através de portarias, existe as portarias que o Dr. Vidal sempre coloca... Aí a gente tem acesso [...] como é uma coisa muito nova, não foi feita muita coisa no sentido formal... O GMF (Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário) faz tudo que a gente tem que fazer... por exemplo, se existe um local que pra gente tá visitando, eles vão lá, formalizam: “Hoje vocês precisam visitar determinado local [...]” Eles entregam lá os formulários, as planilhas, o que a gente precisa preencher, o nome de cada preso, eles fazem todo o cronograma pra gente [...] a gente só vai lá, realiza a atividade operacional. A gente repassa tudo para a presidente, ela recebe todas as demandas, todas as reclamações, as denúncias, formaliza através de algum parecer técnico e repassa para o Dr. Vidal. (E5)

De acordo com as falas, foi possível constatar a ausência de ações com a finalidade de dar publicidade das atividades do conselho perante a sociedade, principalmente em relação ao seu público de atuação. O aplicativo WhatsApp mais uma vez foi citado como principal meio de comunicação relacionadas às ações do órgão, limitada uma comunicação interna. As redes sociais ainda não são utilizadas nesse processo, sob alegação de não existir ainda regulamentação do órgão, apesar de entenderem que o trabalho do conselho da comunidade precisa ser mostrado, considerando ainda sua importância. Ademais, percebeu-se ainda, também nesse critério, a dependência ao Poder Judiciário no processo de divulgação, inclusive na definição de pautas de ação. Nesse sentido, constatou-se ainda que existe a percepção de que a maneira de desempenho do conselho da comunidade, em sua forma passiva, como um coletor de informações, das quais não se tem um feedback a posteriori.

Assim, considerando que o critério tem a finalidade de verificar se as informações são abertas aos cidadãos, propiciando o acesso às informações, a fim de uma maior fiscalização (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2015; TENÓRIO, 2016; ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018), constata-se que o conselho da comunidade de Teresina é insuficiente nesse critério, pelos motivos acima expostos.

Através da análise do segundo critério, ‘legitimidade social’, buscou-se avaliar o reconhecimento da capacidade de atuação do conselho e dos seus atores como promotor do controle social no acompanhamento da execução penal. Foi possível extrair as seguintes declarações:

[...] O conselho da comunidade hoje é atuante [...], eu não preciso mais trazer uma autoridade maior para entrar, por que se eu fosse sozinho como membro do conselho eu não entro [...]. A gente tem que realmente se apresentar aos diretores, informar, nós somos o conselho da comunidade [...]. Há esse reconhecimento [...] nós precisamos, como um todo, enquanto sociedade, no Piauí, abrir isso para todos os locais que tenha unidades prisionais [...] onde o conselho da comunidade entra ele leva a sociedade, assim fica mais fácil da gente ter conhecimento do que ocorre, dos projetos, inclusive com outros conselhos, [...] como o conselho penitenciário estadual e outros, não ficar só com aqueles órgãos que são acostumados a lidar com essas ações [...]. Eu percebo ainda que hoje o objetivo do CNJ é dar visibilidade, capacitar, compor, fomentar o Conselho da comunidade, exatamente como um órgão importante para a execução penal [...]" (E1)

Sim, o conselho promove ações de controle social em suas ações (E2).

[...] eu acho que ele ainda não conseguiu representar esse controle em sua totalidade não, ele ainda está muito tímido diante desse papel de controle social [...] por que eu acho que o conselho não tem pernas ainda, não tem braços ainda para esse alcance do controle social [...] dadas todas essas questões que a gente já expôs que fragilizam o conselho não consegue fazer esse trabalho de controle social. Hoje, por exemplo, eu vejo o conselho como um mero coletor de informações para o Poder Judiciário [...]. Porque a gente acaba trabalhando como se fosse um sistema de amostragem [...]. A gente chega lá, a gente tem uma dimensão de 100, 200 detentos, a gente consegue alcançar ali cerca de 12, 15 pessoas no máximo [...] aí 01, naquele grupo de 08, de 10 conselheiros que vão lá fazer a visita, cada um consegue fazer algumas entrevistas e pronto, se resumiu a isso, depois a gente faz o relatório, passa para o relator que vai repassar para o sistema seguinte [...] pronto, fica nisso [...] (E3)

Eu creio que não, porque não é conhecido! Se ele não é conhecido, não pode ser reconhecido [...]. Se eu chegar hoje, só para ser mais claro, se eu chegar hoje lá na Casa de Custódia e eu não tenho uma identificação como conselheiro [...], um crachá, mas digamos que eu pegue a portaria, imprima, e apresente na unidade [...], penso eu que 99% dos Policiais Penais não tem conhecimento desse conselho [...] vão achar que é golpe [...] (E4).

Sem dúvidas, com certeza as atividades do conselho se relacionam ao controle social perante ao acompanhamento da execução penal (E5).

Verificou-se uma divergência de posicionamentos relacionados ao reconhecimento do conselho da comunidade enquanto promotor do controle social. A maioria dos entrevistados reconhecem tal situação, apesar de parte entender que é necessário avançar ainda mais, inclusive abrangendo a implantação do órgão nas demais comarcas do Estado. Percebe-se que o conselho já pode atuar de forma mais direta e autônoma, sem a necessidade de ser acompanhada de uma autoridade judiciária, por exemplo, para adentrar um estabelecimento prisional. Outra parte, minoritária, não reconhece a situação de promotor do controle social, considerando que para que ocorra tal situação, é necessário que o próprio órgão se conhecido perante a sociedade. Ademais, existem críticas com relação à forma de se fazer o controle, resumida basicamente em entrevistas, de uma pequena representação da população carcerária,

que ele denomina sistema de amostragem, não demonstrando outros aspectos e pontos de continuidade do processo.

Assim, considerando que o critério avalia o reconhecimento da capacidade de atuação do conselho e dos atores como promotor do controle social na sua área de atuação (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2015; TENÓRIO, 2016; ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018), foi possível compreender que tal reconhecimento ainda está em desenvolvimento e o conselho da comunidade de Teresina precisa adotar estratégias para que a sociedade possa conhecer ainda mais o seu papel e a importância da sua atuação, a fim de que a desconfiança que ainda persiste, de parcela da sociedade sobre a atuação do conselho, ao atuar com pessoas provenientes do crime, seja dissipada (ROCHA, 2017).

O critério ‘acompanhamento de políticas públicas’ promoveu o questionamento sobre a frequência com que o conselho da comunidade realiza visitas às unidades prisionais de sua circunscrição. Após a indagação, os entrevistados relataram seus posicionamentos:

Nós estamos voltando agora em razão da pandemia, tive problemas pessoais com a perda de meu pai, fui acometida com Covid-19, meu marido também, inclusive com fortes complicações, então ficamos: janeiro, fevereiro, março, abril, nós fomos voltar a sair no segundo semestre [...] o imprescindível é a visita periódica de 15 em 15 dias (E1).

Eu visitei, a gente visitou em dois dias alguns presídios de Teresina e Altos. Mas em razão da pandemia não houve continuidade, mas em relação a planejamentos de visitas iria ser quinzenais, uma vez no mês (E2).

[...] De 2019 para cá, a gente já conseguiu fazer, acho que 03 visitas, aí depois, de 2020 a gente não fez nenhuma e em 2021 a gente não fez nenhuma ainda [...]. Aí tá se pensando agora, em 2021 em tentar retomar essas visitas [...]. É impossível você dar conta de fazer um trabalho todo desse, de controle social, em dois anos de gestão e três visitas apenas [...]. Porque assim, o conselho poderia estar articulando também a questão, senão da visita presencial, mas das participações remotas, e até nisso aí fica difícil executar porque o conselho não tem uma estrutura mínima necessária para funcionar [...] (E3).

Só fizemos uma única visita. Salvo engano, foi feito uma outra que foram dois ou três membros. Não tem uma periodicidade definida (E4).

Quando não tinha pandemia, a gente tinha o dever de estar visitando pelo menos duas vezes ao mês, mas aí está voltando, está normalizando [...] a gente até marcou para esse mês para estar fazendo uma visita (E5).

Constata-se, conforme já mencionado em outros critérios anteriores, que não houve registros regulares de visitas aos estabelecimentos prisionais da circunscrição, no período da pesquisa, sob alegação dos cuidados necessários para resguardar a saúde dos membros

relacionados à pandemia. Além disso, de acordo com os entrevistados, também com prevenção ao Covid-19 no sistema prisional, houve proibição de acesso ao público às unidades, por parte da Secretaria de Estado da Justiça, através de portarias que foram renovadas durante todo o ano de 2020 e boa parte do ano de 2021. Ademais, de acordo com parte dos entrevistados, o exercício do controle social foi comprometido, considerando que em dois anos, apenas três visitas foram feitas aos estabelecimentos. Nesse sentido, foi pensado ainda articulações para a realização de visitas remotas, mas foi inviabilizada pela ausência de estrutura. Ainda de acordo com os entrevistados, o ideal é um intervalo de tempo quinzenal entre as visitas.

Na mesma esfera, percebe-se que a minuta do estatuto traz no seu bojo, dentre as atribuições, a definição mínima de período para visita:

Art. 5º [...]

I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais desta comarca; entrevistar presos, egressos e noticiados; apresentando relatórios mensais ao Juízo Execuções Penais, ao Ministério Público e ao Conselho Penitenciário, propondo à autoridade competente a adoção das medidas adequadas, na hipótese de eventuais irregularidades; [...]

Assim, o acompanhamento da implementação das políticas públicas relacionadas à execução penal na comarca de Teresina, por parte do conselho da comunidade de Teresina não possui uma atuação desejada, considerando ainda que o acompanhamento e fiscalização da implementação das políticas públicas são características inerentes ao exercício do controle social (ARRUDA; TELES, 2010; SOARES, 2013; CGU, 2012; HINNAH, 2017).

Por meio da análise do quarto critério, denominado ‘instrumentos de controle’, os entrevistados foram indagados sobre quais os instrumentos são utilizados pelo conselho da comunidade no acompanhamento da execução penal no seu município. Seguem as respostas dos entrevistados:

Visitas, entrevistas, visitas surpresa, conversa com familiares [...]. Foram feitos formulários com perguntas sobre acesso à medicação, alimentação, acesso à advogado, defensor público, se tem acesso à assistência social, ao cálculo da pena [...]. Tudo isso é feito de forma rápida e objetiva, inclusive conseguimos identificar pessoas que não eram para estar no sistema, que estavam precisando apenas de um carro para fazer a transferência [...] através das visitas, conseguimos desenrolar [...] (E1).

Nós temos uma ficha de atendimento, que anotamos as demandas das entrevistas e quanto às observações feitas [...]. A maioria das demandas são solicitações de cálculo de pena que eles pedem. As demandas são compiladas e enviadas por e-mail para a Presidente do Conselho (E2).

Normalmente se utiliza da entrevista social, a gente tem um roteiro básico a se seguir, onde consta dados pessoais da pessoa física e dados do detento... dentro daquele espaço geográfico e além dessas informações básicas, as informações que são mais subjetivas que é a demanda do detento em si... então basicamente o roteiro que a gente segue é esse [...] (E3).

De forma transparente, o conselho não tem essa atuação. Nós fomos fazer uma visita, a convite de um magistrado. Lá se ficou, de forma improvisada com blocos de papel, anotando possíveis demandas, mas, até o desfecho final disso, ficou sem uma socialização do pleno [...]. Não tem um instrumental[...] (E4).

A gente realmente recebe as demandas e a gente vai [...] chegando lá a gente adentra no sistema com os nossos aparatos e realiza o nosso trabalho, as entrevistas [...] Na questão dos familiares, quem fica mais à frente é a presidência, ela é uma pessoa que tá na frente de tudo [...] então todo mundo que for querer conhecer o conselho da comunidade vai querer falar com ela [...] ela tem sim recebido os familiares, tem conversado [...] e tem colhido algumas informações pra tá fazendo o trabalho, mas o trabalho ele é basicamente isso, quando recebemos as informações dos familiares a gente vai diretamente lá, a gente conversa com cada cela, por ordem, conversando com cada pessoa [...] A gente vai tentando entrevistar pra tentar conhecer um pouco de cada pessoa... como está o regime dele, se ele já cumpriu [...] (E5).

Verificou-se que as visitas e as entrevistas são os principais instrumentos utilizados nas atividades de controle social, por parte do conselho da comunidade. Tais entrevistas, algumas vezes surpresa, são realizadas aos apenados e familiares, com o auxílio de fichas de atendimento, cujo objetivo predominante, de acordo com os entrevistados, são resoluções de demandas relacionadas ao cálculo de pena, medicamentos, alimentação, assistência jurídica e pedidos de transferência. Entretanto, um dos conselheiros critica a ausência de materiais, formulários, para as entrevistas, relatando situações em que foi necessária improvisação com blocos de papel comum. Além disso, foi questionada ainda o desfecho quanto aos resultados das demandas coletadas. Nesse sentido, foi solicitado ao conselho, quando do levantamento documental, modelos dessas ferramentas de trabalho, demanda essa que não logrou êxito.

Dessa forma, considerando que a categoria tem como objetivo analisar a utilização dos meios de controle governamental de forma independente (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2015; TENÓRIO, 2016; ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018), foi possível entender como o conselho da comunidade de Teresina tem atuado com os devidos instrumentos de controle, a fim de desenvolver o seu papel institucional.

O quinto critério, 'inteligibilidade' teve como objetivo identificar a capacidade de interpretação e compreensão dos conselheiros em relação aos trabalhos executados. Nesse sentido, o foco foi verificar se as ações de controle social adotadas pelo conselho da

comunidade de Teresina são perceptíveis e compreensíveis por seus membros. Os conselheiros relataram as seguintes respostas:

Sim, os conselheiros compreendem os temas abordados pelo órgão. (E1).

Sim, pelo fato da presidente ser da Defensoria pública, ela está nesse âmbito de estar mais à frente, de conhecer, de ter essa desenvoltura em relação a tudo o que acontece, o que pode acontecer, eu vejo que sim (E2).

Eu acredito que não[...], por isso que eu reforcei tanto a necessidade de capacitação, é por isso que eu reforcei tanto a questão dos critério de seleção dos conselheiros, considerando aspectos mais técnicos também, por que isso de certa forma vai levando a não compreensão de muitos conselheiros em relação a esse papel determinante de controle social [...] eu arriscaria aqui dizer, sendo bem mais taxativo, que talvez algumas pessoas talvez não entendam nem o que seja controle social, assim, não no sentido pejorativo, mas no sentido técnico construtivo, né? O que de certa forma é complicado para um conselho, ter conselheiros que não compreende essa noção básica de controle social, então daí a necessidade de ressignificar urgentemente o conselho (E3).

Não. Falta mais esclarecimento (E4).

Sim, sabem. Após a nomeação, a gente já marcou uma reunião e a gente foi pessoalmente com o Dr. Vidal lá [...] ele mostrou realmente o que deveria ser feito [...] mostrou a penitenciária, conversou com os presos, de forma técnica [...] basicamente foi isso, então todo mundo que estava presente, com toda certeza sabe o que é o conselho da comunidade (E5).

A avaliação por parte dos conselheiros entrevistados é constituída por posicionamentos diferentes. Parte dos entrevistados afirmaram existir a compreensão das ações de controle social adotadas pelo conselho da comunidade, por parte dos seus membros. Alguns inclusive creditam as informações técnicas repassadas pelo Juiz da Execução, quando do processo de instalação do conselho da comunidade, como um fator preponderante para garantia do processo de compreensão. Outra parte afirma que falta mais esclarecimento por parte de alguns membros do órgão. Nesse sentido, foi citado ainda a necessidade de capacitação e melhoria dos critérios de escolha dos conselheiros como fatores que podem contribuir para uma melhor compreensão das discussões do conselho. Além disso, a representatividade da presidente do conselho, perante as demais instituições, também é citada como um fator que garante a compreensão dos conselheiros.

Assim, a categoria, cujo objetivo visa identificar a capacidade de perceber e compreender as informações por parte dos envolvidos no processo decisório (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2015; TENÓRIO, 2016; ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018), revela divergências entre os membros do

conselho da comunidade de Teresina, quanto à existência de uma inteligibilidade plena no órgão.

Por fim, o último critério da categoria, ‘promoção do controle social’, buscou verificar se o órgão analisado possui capacidade de promover ações voltadas ao controle social. Foi possível obter as seguintes declarações:

Ele não anda só, ele tem que participar junto com a sociedade, então ele contribui muito, por que se você for olhar, o conselho efetivo ele não anda só, ele é a sociedade civil, então a sociedade civil estando agregada dentro do conselho, é para ela ter participação, essa responsabilidade também (E1).

Capacidade sim, mas eu vejo a respeito de que poderiam ser mais conselheiros, por que a demanda é grande, por ser um belíssimo trabalho (E2).

Capacidade talvez, sim, eu não posso afirmar com tanta certeza, mas eu acho que sim [...], eu acho que talvez o conselho peque por não promover [...] e do próprio conselheiro que desconhece, não buscar conhecer [...] eu não estou de certa forma aqui culpando o conselho, eu acho que a responsabilização aí é de via dupla, né? Por exemplo, a minha experiência dentro do conselho foi nesse sentido de chegar, de não entender, então é complicado de você chegar naquele local que você não tá entendendo o que se passa naquele papel [...] então já surge a necessidade de eu estar por conta própria procurando conhecer, e a medida que o material foi sendo socializado, foi se discutindo, foi se pensando, repensando, se avaliando, se entendendo, se compreendendo [...] eu acho que a minha participação em outros conselhos, [...] (E3).

De forma nenhuma o conselho é incapaz, ele é capaz [...] é composto por pessoas que são representantes de seguimentos por se destacarem por sua atuação. Isso por si só é um atesto de competência... isso quer dizer que naquela área ele é capaz, ele tem competência de fazer [...] O que eu penso é que deve ser provocado da forma correta [...] então nesse caso precisa ter uma espécie de atualização e de direcionamento (E4).

Eu acredito que sim [...] como existe pessoas capacitadas em áreas diferentes, essas pessoas vão intermediar o que for para ser feito, mas seria muito melhor se já tivessem órgãos ligados ao conselho, seria muito mais eficaz, mas a primeiro momento, acredito que sim (E5).

A partir das entrevistas foi possível identificar que a maioria dos entrevistados acham que o conselho possui essa capacidade de promover ações de controle social. Não obstante tal reconhecimento, alguns fatores foram citados como possíveis entraves para uma ação mais efetiva. A necessidade de aumentar a quantidade de membros, considerando a alta demanda do conselho; a necessidade de atualização e melhoria no direcionamento das atividades, foram alguns dos critérios relatados pelos entrevistados. Outrossim, a necessidade de integração do conselho da comunidade com outros órgãos e ausência de busca por conhecimento também são outros fatores que podem inibir a capacidade do conselho, segundo os entrevistados.

Nesse sentido, considerando que o critério tem o objetivo de analisar a capacidade dos conselhos gestores de políticas públicas em promover o controle social (VILELLA, 2012; ALEMBRANDT, 2016; RIBAS, 2016; HINNAH, 2017; TENÓRIO, 2015; TENÓRIO, 2016; ALTIERE, KRONEMBERGER, 2018), constatou-se que o conselho da comunidade de Teresina possui essa capacidade, mas precisa de adotar metodologias e estratégias para garantir esse processo.

Por tudo o que foi exposto, a análise das entrevistas referente à categoria ‘controle social’ revela pontos importantes que podem impactar a atuação do conselho da comunidade de Teresina. Foi possível entender que o órgão necessita estreitar ainda mais os laços com a comunidade local, de forma a dar mais transparência às ações do conselho, divulgando as suas ações, principalmente àquelas com uso de recursos públicos, pelos diversos meios de divulgação disponíveis, como por exemplo as próprias redes sociais. Além disso, o conselho deve aperfeiçoar, de maneira constante, a busca por informações dos órgãos públicos envolvidos na execução penal, a fim de garantir o cumprimento dos papéis institucionais e promover uma melhor prestação de serviços, cuja finalidade esteja voltada ao seu público-alvo.

À medida que a sociedade tem conhecimento de tais ações, ela tende a entender o seu papel nesse processo, rompendo as barreiras do preconceito ocasionado pelos altos índices de criminalidade e violência, as barreiras causadas pela inércia moral que impedem que a comunidade entenda sua responsabilidade solidária para com os apenados (RIBEIRO, 2018).

Ademais, é importante que o conselho da comunidade busque estratégias e instrumentos para que possa dar efetividade a suas atividades e promova metodologias de atuação mais abrangentes e não fique preso apenas à realização de visitas aos estabelecimentos prisionais e entrevistas aos presos. Nesse sentido, na perspectiva de atuação do conselho da comunidade de Teresina, é possível, com base na Resolução Nº 10, de 08 de novembro de 2004, verificar muitas possibilidades para melhorar a atuação do conselho nesse sentido, como por exemplo colaborar com os órgãos encarregados da formulação da política penitenciária e da execução das atividades inerentes ao sistema penitenciário; realizar audiências com a participação de técnicos ou especialistas e representantes de entidades públicas e privadas; foco também no egresso, orientando-o e apoiando-o com o fim de reintegrá-lo à vida em liberdade; promover ações de estímulo e fomento à participação da comunidade na execução das penas, incluindo alternativas penais, dentre outras (BRASIL, 2004).

Além dessas ações, é necessário que o conselho da comunidade busque cada vez mais se inteirar das ações estatais, como por exemplo ter acesso a informações e avaliar a utilização correta dos recursos públicos aplicados no sistema prisional. É importante verificar ainda se o Estado executa ações voltadas à atividade de ressocialização aos apenados, como por exemplo: estudo, trabalho, assistências jurídica, social e à saúde, dentre outras ações que possam garantir o mínimo de dignidade aos seus assistidos.

Para que esse processo possa ter um maior respaldo é indispensável ainda que o órgão organize e planeje ações voltadas para uma formação mais adequada de seus conselheiros, desenvolvendo competências, habilidades e atitudes, a fim de contribuir para um processo dialógico com maior compreensão e conhecimento de suas decisões e seus impactos no cumprimento do seu papel.

4.3 Diretrizes para atuação do Conselho da Comunidade, a partir da perspectiva da Gestão Social

Com base no referencial teórico abordado nesse estudo, nas categorias e critérios de análise discutidos e estudados no tópico anterior, baseado ainda no discurso dos conselheiros do conselho da comunidade de Teresina, o presente tópico visa propor diretrizes de atuação que podem influenciar numa melhor atuação dos conselhos da comunidade, a partir da perspectiva da Gestão Social.

Não é objetivo do estudo pautar a atuação desses conselhos de forma a desconstruir outras formas de atuação já adotadas no país, mas sugerir novas diretrizes e ações, com base nas categorias inerentes à gestão social, com a finalidade de contribuir na estruturação desses órgãos que possuem um papel de grande importância para o processo de ressocialização de pessoas que estão ou passaram pelo sistema prisional, através do elo entre a sociedade e o cárcere, mas que possuem uma atuação ainda tímida.

Através da análise das categorias discutidas no tópico anterior, é possível extrair elementos para o desenvolvimento de 14 diretrizes que podem influenciar diretamente na efetividade da atuação dos conselhos da comunidade. No quadro seguinte são elencadas essas diretrizes e proposição de ações para que possam ser implementadas.

Quadro 10. Diretrizes para atuação dos conselhos da comunidade, na perspectiva da gestão social

DIRETRIZES	AÇÕES
Ampliar os canais de difusão das ações do conselho:	As ações do conselho da comunidade devem ser levadas ao conhecimento da comunidade. Nesse sentido, estratégias de comunicação devem ser pensadas no sentido de ampliar seus canais. Além dos canais formais, a utilização de

	redes sociais, sites na internet, a criação de uma ouvidoria para recebimento de demandas inerentes à atuação e a realização de eventos periódicos, são exemplos de estratégias para esse objetivo.
Proporcionar formação e capacitação contínua	Após a designação dos membros do conselho da comunidade é importante que seja promovida uma formação com conteúdos que levem em consideração o aspecto técnico/legal/ histórico da execução penal no Brasil e no mundo e sobre a concepção do conselho da comunidade, como elo de participação da comunidade local no processo, além de aspectos relevantes que contenham as melhores práticas para atuação, reforçando de forma contínua a competência do conselho por meio de capacitações periódicas.
Buscar uma integração efetiva com outros órgãos	A integração das ações com outros órgãos é imprescindível para o alcance dos objetivos do conselho da comunidade. Além dos outros órgãos da execução penal descritos no Artigo 61 da Lei de Execução Penal, faz-se necessário envolver órgãos de atuação privada, terceiro setor e organizações sociais com o objetivo de promover encaminhamentos e envolvimento de toda a sociedade na prevenção de crimes no âmbito local, principalmente evitando a reincidência.
Promover a diversidade e pluralidade do grupo condutor	O processo de escolha dos membros do conselho deve levar em consideração a maior quantidade de atores possíveis, de forma a ampliar o alcance dos resultados, por meio de um processo dialógico. Além das representações descritas no Artigo 81 da LEP, é importante que na composição do conselho possuam atores de todos os órgãos da execução penal, incluindo o próprio sistema prisional, já que cada um possui um papel institucional/legal no processo, além da participação ampla da sociedade civil organizada e cidadãos comuns da localidade do conselho. As instituições que já possuem relevância institucional no município em ações de prevenção ao crime, ações socioassistenciais, de acolhimento e de cunho espiritual e religioso devem ser chamadas a compor o conselho. É importante ressaltar que a própria assembleia geral do conselho deve ser o principal ente envolvido nas definições de representação de instituições, corroborando ainda pela manutenção de sua autonomia, evitando ainda possíveis interferências.
Construir uma esfera pública de atuação sólida	É preciso que se tenha uma referência de local para que o conselho possa ter uma atuação mais ativa. É preciso que o conselho da comunidade busque estratégias para dispor de um espaço físico próprio, adequado e acessível para que a toda a comunidade possa recorrer. É importante ainda que se busque locais que não cause dependência institucional que possa comprometer possíveis decisões do conselho.
Fortalecer a estrutura diretiva do conselho	O conselho da comunidade deve constituir órgãos diretivos que garanta o engajamento de todos os participantes no processo decisório. Além da assembleia geral, é necessário que haja comissões temáticas, a fim de evitar sobrecarga de trabalho em uma pequena parte dos membros e que cada um dos seguimentos de atuação do conselho da comunidade possa ter destaque institucional com a participação de cada um dos conselheiros envolvidos.
Promover a participação igualitária dos membros	É preciso que seja garantida a participação isonômica de cada conselheiro e seja garantida ainda que cada um seja ouvido e tenha seu local de fala no processo. Os diversos pontos de vista devem ser levados em consideração no processo decisório
Promover estratégias para o engajamento dos atores no desempenho de suas ações	Os conselheiros devem ser provocados, motivados e instigados, constantemente a ter uma atuação efetiva. Para isso, estratégias devem ser pensadas a nível institucional para que cada conselheiro absorva a importância do seu papel no cumprimento do objetivo do conselho da comunidade. Ações que afastam o estigma da pessoa presa como inimiga permanente da sociedade devem ter prioridades no processo. Afinal, a legislação brasileira descarta a pena de morte e a prisão de caráter perpétuo. Assim, faz-se necessário que a comunidade tenha participação no acolhimento do egresso, evitando assim, que haja reincidência de ações delituosas por parte do egresso. Além disso, é papel do conselho da comunidade empreender no âmbito das instituições locais, de forma que cada uma saiba a sua parcela de relevância no processo de ressocialização.

<p>Buscar o engajamento dos cidadãos nas discussões do conselho</p>	<p>É preciso que o conselho da comunidade promova ações que tenha como objetivo a conscientização dos cidadãos a abraçar o órgão no seu desempenho institucional. Ações educativas em ambientes públicos como escolas, centros comunitários, outros conselhos de políticas públicas são exemplos de estratégias para o alcance desse objetivo. O engajamento e a valorização cidadã são imprescindíveis para a legitimidade das ações do conselho da comunidade.</p>
<p>Buscar autonomia efetiva do conselho da comunidade</p>	<p>O conselho da comunidade deve ser soberano em suas ações e decisões, portanto deve se desvincular de qualquer amarra relacionada à sua atuação, inclusive no que diz respeito ao Poder Judiciário. É necessário que se tenha cuidado em deixar o Estado, na figura do Poder Judiciário, ser o protagonista e definidor dos rumos da ação do conselho da comunidade. Afinal de contas, o Poder Judiciário, na figura do Juízo da execução penal, assim como os demais órgãos da execução penal, também é passível de acompanhamento e fiscalização por parte do conselho.</p>
<p>Ampliar a transparência ativa de suas ações e buscar ampliar a transparência passiva.</p>	<p>É preciso que o conselho da comunidade promova um elo com a sociedade, divulgando as suas ações, principalmente àquelas que envolvam a destinação de recursos públicos assistenciais, conforme definido pela atribuição trazida pelo Art. 81, inciso IV da LEP. A comunidade precisa saber como a sua representação está atuando para alcançar o objetivo de um processo de execução penal mais efetivo. Além disso, o conselho deve aperfeiçoar constantemente a busca por informações dos órgãos públicos envolvidos na execução penal, a fim de garantir o cumprimento dos papéis institucionais e promover uma melhor prestação de serviços, cuja finalidade esteja voltada à seu público alvo.</p>
<p>Realizar ações de promoção do controle social</p>	<p>É preciso acompanhar de perto as ações dos órgãos de execução penal, sobretudo no que diz respeito à garantia da dignidade da pessoa humana, no âmbito dos estabelecimentos penais. São necessárias ações que garantam o uso correto dos recursos públicos e ações estatais que possam comprometer os direitos humanos. Como exemplo se o Estado garante estrutura e assistência adequada no âmbito dos presídios; se o Estado garante assistência jurídica pública em condições adequadas; se o cumprimento dos prazos na justiça está sendo observado, garantindo progressões e cumprimento do término da pena no tempo correto dentre outras ações. Para isso, o conselho deve lançar mão de metodologias de acompanhamento diversificadas, conforme a próxima diretriz.</p>
<p>Ampliar as metodologias de acompanhamento das políticas públicas em curso na execução penal.</p>	<p>A atuação do conselho da comunidade não deve se pautar apenas na realização de visitas aos estabelecimentos prisionais e entrevistas aos presos, como sua principal metodologia de atuação. É preciso que o órgão amplie seus horizontes. São necessárias ações de cunho educacional, através de palestras, realização de fóruns, seminários etc.; ações junto a outros órgãos, como defensoria pública, ministério público; instituições que atuam com alternativas penais; promover ações voltadas ao apoio egresso; dentre outras ações conforme sugerido pela Resolução N° 10/2004 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. O conselho não deve ficar engessado em suas ações, é preciso criatividade na elaboração de metodologias que garantam o alcance de seus objetivos e a promoção do controle social</p>
<p>Tornar o ambiente de discussão inteligível</p>	<p>A partir de uma formação adequada dos membros que promova um maior desenvolvimento das competências, habilidades e atitudes dos conselheiros e o uso de uma linguagem clara e compatível com os níveis de escolaridade dos membros possibilita uma maior compreensão do papel de cada um no processo. Tornar as discussões e ações compreensíveis por todos deve ser uma estratégia contínua, considerando que o conselho não deve excluir atores, mas agregar cada vez mais, independente de níveis de escolaridade dos membros.</p>

Fonte: Autor (2022).

Diante da proposta, pretende-se ainda disseminar as categorias inerentes à Gestão Social como essenciais aos processos de decisão deliberativa no âmbito da execução penal, a

partir desse modelo aplicado aos conselhos da comunidade. Essas diretrizes podem ser utilizadas ainda, na confecção de manuais para a atuação desses órgãos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo relata a situação estrutural em que se encontra o sistema prisional brasileiro, frente às dificuldades no cumprimento do seu papel institucional de garantir o cumprimento das penas privativas de liberdade, aliado a um conjunto de medidas que proporcionem um retorno digno ao convívio social dos apenados, evitando assim índices de reincidência criminal. Ao lado do Estado, enquanto provedor de políticas públicas penais, a sociedade também tem seu papel nesse processo, seja no acolhimento social ou no acompanhamento da implantação dessas políticas pelo Estado. No entanto, percebe-se um estigma social em lidar com problemas relacionados ao cárcere, processo esse que contribui para um distanciamento dos presos em relação à sociedade a qual estava inserido, resultando em um processo de prisionalização.

Diante disso, a Lei de Execução Penal (Lei 7.210/1984) determinou a criação do conselho da comunidade, dentre os órgãos responsáveis pela execução penal, em cada comarca que possui estabelecimento prisional, com o objetivo de representar a sociedade local nas discussões sobre a implementação de políticas penais. Não obstante, percebe-se uma subutilização desse órgão, tamanha a sua importância no processo de acompanhamento do cumprimento de pena das pessoas privadas de liberdade com o objetivo de promover o retorno dos apenados ao convívio social, com um olhar especial ao egresso, a fim de evitar reincidências no crime, considerando ainda que a Constituição Federal não autoriza o cumprimento de penas em caráter perpétuo e pena de morte.

Nesse sentido, diante da necessidade de entender e encontrar subsídios para a melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, garantindo o cumprimento do seu papel legal/social, foi identificada na literatura, a partir dos conceitos de gestão social, elementos inerentes às atividades típicas de órgãos de deliberação coletiva. Isso é observado inicialmente a partir do conceito de gestão social, segundo Cançado, Pereira e Tenório (2013), que a consideram como o processo dialético de organização social próprio da esfera pública, nesse estudo representada pelo conselho da comunidade, fundado no interesse bem compreendido, e que tem por finalidade a emancipação, reforçado ainda pelo conceito de controle social é abordado por Siraque (2004), que é representado pelo ato de vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações a respeito da função administrativa do Estado, com o objetivo de verificar se as decisões tomadas pelo poder público estão sendo realizadas em conformidade com os preceitos constitucionais.

A partir desse contexto, buscou-se na literatura, elementos que versassem diretamente a utilização desses modelos de gestão, na atuação direta de conselhos da comunidade, como instrumentos que influenciassem a atuação desses órgãos. Diante desse *gap*, somado aos elementos que dão base à prática da gestão social, encontrados na pesquisa, e quanto ao campo de realização, o presente estudo teve como objetivo geral compreender de que forma a gestão social, na perspectiva da cidadania deliberativa e do controle social, pode contribuir para a melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, a partir da análise do conselho de Teresina-PI.

Para o alcance desse objetivo e com a finalidade de apoiá-lo, o estudo propôs objetivos específicos, cujo alcance dos resultados revelaram conclusões importantes. O primeiro deles buscou entender a importância da relação entre a sociedade e cárcere, no processo de reintegração das pessoas privadas de liberdade no processo de retorno ao convívio social. Foi possível identificar que a atual conjuntura estrutural do sistema prisional no Brasil, caracterizada principalmente pela superlotação, contribui para transformar pessoas que cometeram delitos sem grande potencial ofensivo em especialistas do “mundo dos ilegalismos” (CNJ, 2019, p. 44). Diante desse processo, foi possível entender ainda que a pena de prisão traz, como consequência, o recrudescimento do confronto e do antagonismo entre preso e sociedade, através dos efeitos da prisionização. Nesse sentido, a reintegração social do preso só se torna viável mediante a participação efetiva, tecnicamente planejada e assistida da sociedade, da comunidade (SÁ, 1998).

Por meio do estudo foi possível entender que a promoção da aproximação da comunidade com a prisão e da prisão com a comunidade, por meio do conselho da comunidade, pode favorecer a prevenção e o enfrentamento de esquemas que originam e reforçam a criminalidade, que se encontram no seio da própria sociedade.

O segundo objetivo específico consistiu em identificar categorias de análise inerentes à gestão social, que pudessem dar sustentação à compreensão de possíveis contribuições na atuação dos conselhos da comunidade, enquanto órgão de representação da comunidade local no acompanhamento da execução penal. No contexto dessa pesquisa, a gestão social recebe influência do conceito habermasiano de cidadania deliberativa, que significa que a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (ALLENBRANDT; CANÇADO; MUELLER, 2018).

Os mesmos autores reverberam ainda, nesse contexto, o conceito de controle social como a capacidade da sociedade tem de intervir nas políticas públicas. o controle social surge

do engajamento da sociedade, que toma um partido, passando a atuar de forma direta e incisiva na defesa de interesses de toda a comunidade representada (CARDOSO, 2018).

A partir desse aprofundamento conceitual foi possível identificar, principalmente por meio dos estudos do Programa de Estudos em Gestão Pública (PEGS), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (VILLELA, 2012), seis categorias teóricas inerentes à gestão social, apoiadas no conceito de cidadania deliberativa de Habermas. São elas: processo de discussão; Inclusão; Pluralismo; Igualdade Participativa; Autonomia e Bem Comum. De forma complementar, o Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC) da Universidade Regional do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ), inseriu o controle social como a sétima categoria de análise ligada à gestão social (HINNAH, 2017).

Para uma melhor compreensão prática, foi realizado um levantamento dos órgãos instalados no Estado, sendo possível constatar a inexistência desses órgãos deliberativos implantados de forma ativa nos municípios que possuem estabelecimento prisional em seus territórios, com exceção do conselho da comunidade de Teresina que possui abrangência, também, no complexo prisional de Altos, considerando ainda que a maior parte dos apenados custodiados em seus estabelecimentos, são provenientes da capital.

Assim, o terceiro objetivo específico visou verificar a percepção de atores do conselho da comunidade de Teresina, a respeito da atuação do órgão, incluindo ainda um levantamento documental. Foi possível verificar que o órgão, instituído em dezembro do ano de 2019, não possui, pelo menos até o período que compreendeu o presente estudo, uma atuação efetiva que compreenda a totalidade dos seus membros e atribuições. Foi possível identificar ainda a aplicabilidade de cada uma das categorias, por meio de seus respectivos critérios de análise, perfazendo assim a constatação de que todas elas, de alguma forma podem influenciar diretamente a atuação dos conselhos da comunidade.

Por fim, baseado nessa análise, o quarto objetivo específico teve a intenção de propor diretrizes para boas práticas na atuação dos conselhos da comunidade, na perspectiva da gestão social, a partir do órgão em estudo. Assim, foi possível elaborar a proposição de 14 diretrizes de atuação dos conselhos da comunidade, por meio das categorias e critérios de análise da gestão social, que podem contribuir significativamente na melhoria e no fortalecimento das ações do órgão. Dessa forma, preenchendo o *gap* teórico da pesquisa.

Dessa forma, pretende-se com a impressão do modelo proposto, contribuir de forma efetiva na melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, a partir das categorias inerentes à gestão social, de forma que seja disponibilizada à sociedade uma nova contribuição teórica

que possa somar esforços no fortalecimento desses órgãos de representação da comunidade local na execução penal, combatendo ainda a grave crise enfrentada pelo sistema prisional brasileiro, caracterizada por problemas estruturantes, dentre as quais se destacam a superlotação nas unidades prisionais.

Como limitações da pesquisa, cita-se a territorialidade do estudo, realizado apenas no âmbito do conselho da comunidade de Teresina, considerando ainda a inexistência desses órgãos no âmbito das comarcas do interior, que possuem estabelecimento prisional em seu território. Reforça-se ainda que não foi possível entrevistar todos os conselheiros nomeados pela portaria que o instituiu. Além disso, constata-se que a atuação do conselho da comunidade de Teresina também foi impactada pela pandemia de COVID-19, fato este que também impactou a presente pesquisa, do ponto de vista que só foi possível realizar entrevistas por meio de plataforma eletrônica, o que dificultou a participação de parte dos conselheiros.

Diante dos resultados do estudo, novas pesquisas poderão ser realizadas no âmbito de outros conselhos da comunidade, ampliando a sua base de análise, além de ser possível incluir a verificação da aplicabilidade das diretrizes propostas no âmbito de atuação desses outros conselhos da comunidade instalados no Brasil, podendo inclusive traçá-los como indicadores de desempenho dos conselhos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU J. C. A de; OLIVEIRA, V. C da S; KRAEMER, C. F. B. **Uma Análise de Construtos Teóricos sobre Participação e Gestão Social**. Revista Desenvolvimento em Questão, vol. 17, núm. 48, julho - setembro. Rio Grande do Sul, 2019.

ALLEBRANDT, S. L; CANÇADO, A. C; MUELLER, A. A. **Gestão e Controle Social: Uma relação entre Estado e Sociedade**. In: CANÇADO, A. C; TENÓRIO, F. G (Org.). Controle Social de Territórios. Teoria e Prática. Ed. Unijuí, 2018. v. 4 (Coleção gestão e desenvolvimento). Ijuí, 2018.

ANDRADE, L. F. S; ALCÂNTARA, V de C; PEREIRA, F. R; PEREIRA, J R. **Espaço, Território e Lugar: revisão da literatura dos estudos em gestão social sobre formação sócio-espacial**. Amazônia, Organizações e Sustentabilidade, v. 7, n. 2, p. 25-46, 2019.

ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação e seus possíveis desdobramentos à Accountability Democrática no Brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012

ARRUDA, F.A; TELES, J. S. **A importância do Controle Social na Fiscalização dos Gastos**. Revista Razão Contábil e Finanças. V1. n.1, 2010. Disponível em <http://institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/view/3>. Acesso em 28/02/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Reentradas e reinterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros**. Brasília - DF, 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Relatório de gestão: supervisão do departamento de monitoramento e fiscalização do sistema carcerário e do sistema de execução de medidas socioeducativas**. (DMF). Brasília: CNJ, 2017.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). **Resolução nº 154, de 30 de julho de 2012**. Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Brasília - DF. Disponível em <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/atos-normativos?documento=58>. Acesso em 01/02/2021.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). **Resolução nº 10, de 08 de novembro de 2004**. Estabelece regras para a organização dos Conselhos da Comunidade nas Comarcas dos Estados, nas Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e nas Seções Judiciárias da Justiça Federal, e dá outras providências. Brasília - DF. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpccp/resolucoes/2004>. Acesso em 01/02/2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União (CGU). Controle Social. **Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Coleção Olho Vivo, Brasília, DF. 2012.

BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984. **Institui a Lei de Execução Penal**.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Cartilha Conselhos da Comunidade**. Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. - Brasília - DF Brasília: Ministério da Justiça, 2008, 2ª edição.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Período julho a dezembro de 2019**. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen> . Acesso em 05/01/2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle social: orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e no exercício do controle social**. *Coleção Olho Vivo*. Brasília, DF. 2012. Disponível em <https://cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>. Acesso em 25/01/2021.

BITTENCOURT, César Roberto. **Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas**. São Paulo. RT, 1993.

BOULLOSA, R. F; SCHOMMER, P. C. **Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social?***In*: Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD), n 32, 2008, Rio de Janeiro. **2008**.

BOULLOSA, R. de F.; SCHOMMER, P. C. Gestão social: caso de inovação em políticas públicas ou mais um enigma de Lampedusa. **Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social**, v. 3, p. 65-92, 2009.

CABRAL, G. D. **A participação da sociedade na execução penal: Mecanismo de melhoria da prestação jurisdicional no sistema carcerário de Palmas, Estado do Tocantins**. Dissertação. Curso de pós-graduação (Mestrado Acadêmico) em prestação jurisdicional em Direitos Humanos. Universidade Federal do Tocantins (UFT). 2015.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos teóricos da gestão social**. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Lavras (UFLA), 2011.

CANÇADO, A.; TENÓRIO, F. G.; PEREIRA, J. R. **Gestão social: reflexões teóricas e conceituais**. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, artigo 1, p. 681-703, set. 2011.

CANÇADO, A. C; PEREIRA, J. R; TENÓRIO, F. G. Fundamentos teóricos da gestão social. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 5, n. 1, p. 4-19, 2015.

CARDOSO, M. C. V. **A cidadania no contexto da lei de execução penal: o (des)caminho da inclusão social do apenado no Sistema Penitenciário do Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Política Social, Universidade de Brasília - UNB. Brasília, DF, 2006.

CARDOSO, L. P. A; ROSA, R. G da. **O financiamento dos conselhos da comunidade para atuação em políticas públicas destinadas à população carcerária**. Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio-septiembre 2017). Disponível em <http://www.eumed.net/rev/ccss/2017/03/financiamento-comunidade.html>. Acesso em 01/03/2020.

CAVALCANTI, M.; NOGUEIRA, A. **Gestão social, estratégias e parcerias: redescobrimo a essência da administração brasileira de comunidades para o Terceiro Setor**. São Paulo: Saraiva, 2006.

COSTA, A. V da; REGIS, R. B. Conselho da Comunidade na execução penal: **Um novo olhar de sua personalidade, estrutura e vinculação**. Revista JUS. 2019. Disponível em <https://www.jus.com.br/artigos/72320/conselho-da-comunidade-na-execucao-penal>. Acesso em 29/01/2021.

DE PAULA, Ana Paula Paes. **Por uma Nova Gestão Pública**. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2005.

FERREIRA, J. C. **Os Conselhos da Comunidade e a Reintegração Social**. Dissertação. Mestrado na área de concentração: Direito Penal, Medicina Forense e Criminologia. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). São Paulo, 2014.

FREITAS, A. F; FERITAS, A. F; FERREIRA, M. A. M. **Gestão social como projeto político e prática discursiva**. Cadernos EBAPE.BR, vol. 14, núm. 2, abril-junho, 2016, pp. 278-292. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas Rio de Janeiro, Brasil

FISCHER, T. M D. Poderes locais, desenvolvimento e gestão – uma introdução a uma agenda. In FISCHER, T. M D. (Org.). **Gestão do desenvolvimento e poderes locais: marcos teóricos e avaliação**. Salvador: Casa da Qualidade, p.12- 32, 2002.

FISCHER, T. M. D; MELO, V. P; CARVALHO, M. R. de; JESUS, A. de; ANDRADE, R. A.; WAIANDT, C. **Perfis visíveis na gestão social do desenvolvimento**. Rev. Adm. Pública, v. 40, n. 5, p.789-808, Outubro, 2006.

FOUCAULT, M. **Vigiar e Punir: nascimento da prisão**. 9 ed. Petrópoles. Vozes, 1991.

FRANÇA FILHO, G. C. de. **Definido Gestão Social**. In: SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

HINNAH, D. **O controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Noroeste Colonial**. Dissertação (Mestrado). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.

CANÇADO, A. C. **Gestão Social:Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008.

DOWBOR, L. **A gestão social em busca de paradigmas**. In: RICO, E. D. M.; RAICHELIS, R. (Orgs.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: EDUC/IEE, 1999a. 31–42 p

FERREIRA, J. C. **Os Conselhos da Comunidade e a Reintegração Social**. 2014. 271 p. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FONSECA, J.J. S. **Metodologia da Pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002. Apostila.

FOX, J. **Controle Social. O que as evidências realmente mostram?** Tradução: Márcio C. Filho. Revista da CGU. V. 11, n. 20. p. 1331-1359. 2019.

GOHN, M. da G. **Movimentos Sociais na Contemporaneidade.** Revista Brasileira de Educação. V. 16, n. 47, maio-agosto. 2011.

GOHN, M da G. **A Sociedade brasileira em movimento: vozes das ruas e seus ecos políticos e sociais.** Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, p. 431-441, Maio/Ago. 2014.

INSTITUTO SOU DA PAZ, 2019. **Vale a Pena? Custos e alternativas à prisão provisória na cidade de São Paulo.** Disponível em https://issuu.com/easta/docs/vale_a_pena_-_10abr. Acesso em 18/01/2021.

JUSTEN, C. E; MORETTO NETO, L; GARRIDO, P. O. **Para além da dupla consciência: Gestão Social e as antessalas epistemológicas.** Cadernos EBAPE.BR, V. 12, nº 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2014.

KRONEMBERGER, T. S.; MEDEIROS, A. C.; DIAS, A. F. **Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento.** In: TENÓRIO, F. G.; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). Gestão social e conselhos gestores. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p. 151-182.

LOSEKANN, A. L. O Juiz, o Poder Judiciário e os Conselhos da Comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal. In: **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade.** Brasília: Ministério da Justiça, 2010, 1 ed. Brasília-DF: DEPENDEN/OSPEN, p. 41-63.

LÜCHMANN, L. H. H. **A Representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, n. 70, p. 139- 170, 2007.

LUNARDI, F. C; NÓBREGA, R.F. **Participação da comunidade: realidades e perspectivas na execução penal.** Revista do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. V. 17, N. 1 (2004).

MAGALHÃES, T. G; SOUZA, V. B. **O controle social no conselho municipal do idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social.** Revista de Ciências da Administração. v. 17, Edição Especial, p. 149-164, 2015

MAGNABOSCO, D. **Sistema penitenciário brasileiro: aspectos sociológicos.** Jus Navigandi, Teresina. a.3, n.27, dez. 1998. Disponível em <https://jus.com.br/artigos/1010/sistema-penitenciario-brasileiro-aspectos-sociologicos>. Acesso em 01/03/2020.

MENON, I de O; F de S. **Gestão Social como campo do saber no Brasil: uma investigação de sua produção científica pela modelagem de redes sociais (2005-2015).** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. V. 24, N. 79, 1-27, São Paulo, 2019

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento.** 10. ed. São Paulo: HUCITEC, 2007.

Monitor da Violência: **Raio X do sistema prisional em 2020**. Disponível em https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2020/raio-x-do-sistema-prisional/?_ga=2.253926664.1415571686.1607558760-3180e42c-095a-3924-10cb-979fe8115048. Acesso em 29/12/2020.

Monitor da Violência: **Prisões superlotadas não inibirão o crime e a violência**. 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/26/prisoes-superlotadas-nao-inibirao-o-crime-e-a-violencia.ghtml>. Acesso em 29/12/2020.

MOISÉS, M. et al. **A política federal de saneamento básico e as iniciativas de participação, mobilização, controle social, educação em saúde e ambiental nos programas governamentais de saneamento**. Ciência, saúde coletiva. v. 15, n. 5, p. 2581-2591. Rio de Janeiro, RJ, 2010.

OLIVEIRA, A.G; PISA, P. J. **IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão**. Revista Adm. Pública. n. 49, p. 1263-1290. Rio de Janeiro, RJ. 2015.

OLIVEIRA, L. L. O de. **A atuação do conselho da comunidade na reinserção social das pessoas em conflito com a lei antitóxicos na comarca de Matinhos- PR**. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial Sustentável. Universidade Federal do Paraná. Matinhos, 2020.

PIAUI. Secretaria de Estado da Justiça. **Unidades Penais**. Disponível em <http://www.sejus.pi.gov.br/unidades-penais/>. Acesso em 13/02/2020.

PERES JÚNIOR, M. R; PEREIRA, J. R. Abordagens teóricas da Gestão Social: uma análise de citações exploratória. Cadernos EBAPE.BR, v. 12, nº 2, Rio de Janeiro, Abr./Jun. 2014.

RIBAS, T. A. M. **Controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Missões**. Dissertação (Mestrado). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí, 2017.

RIBEIRO. J. R. F. **O Conselho da comunidade na execução penal: ampliação de suas atribuições para maior participação social na prestação jurisdicional à luz da dignidade da pessoa humana**. Dissertação. Curso de pós-graduação (Mestrado Profissional) em prestação jurisdicional em Direitos Humanos. Universidade Federal do Tocantins (UFT). Palmas, 2018.

RIBEIRO. J. R. F; BRITO, R. G. G; OLIVEIRA, T. B. **A ressocialização do apenado por meio da participação da sociedade: o trabalho como instrumento no processo de reintegração**. Revista Vertentes do Direito. ISSN nº 2359-0106, Vol. 5, n. 1, 2018. p. 190-212.

RICO, E. M. e RAICHELIS, R. (org), **Gestão social – uma questão em debate**. Educ – IEE-PUCSP, São Paulo, 1999.

ROCHA, M. A. da. **A atuação dos conselhos da comunidade do Estado do Paraná no processo de execução penal: possibilidades, limites e desafios**. Tese (Doutorado) Londrina, 2017. Universidade Estadual de Londrina, UEL

SÁ, A. A. **Prisionização: um dilema para o cárcere e um desafio para a comunidade**. Revista Brasileira de Ciências Criminais. vol. 21. p. 117, Jan / 1998.

SCHIMZT JUNIOR, S; PAIXÃO, G. J; MELLER, A. J; MORETTO NETO, L. **O legado do Pensamento de Alberto Guerreiro Ramos para a Gestão Social**. RGO. Revista Gestão Organizacional, v7, 2014.

SERRA, R. C. C.; CARNEIRO, R. **Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo**. Espacios Públicos, v. 15, n. 34, p. 43-64, maio/ago. 2012.

SILVA, F. L. **Conselhos de comunidade como ferramentas de articulação governamental para aproximação da sociedade às políticas penitenciárias**. Revista Liberdades. Nº 15, janeiro/abril de 2014. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. p. 121-139.

SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988**. 2004. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo, 2004.

SOARES, L. L. **Transparência em compras públicas: Proposta de um Índice da Transparência na Gestão de Compras Públicas Aplicado aos Websites de Municípios Brasileiros com mais de 100 mil habitantes**. 2013. 168 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

STAKE, R. E. The art of case study research. Thousand Oaks, CA.: Sage, 1995.

TAQUARY, E. O. B; LEÃO, W. S. C. **O diálogo entre Colômbia e Brasil sobre o “Estado de Coisas Inconstitucional”**. Rev. secr. Trib. perm. revis. Año 7, Nº 13; Marzo 2019; pp. 193-212.

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TENORIO, F. G. **(Re)visitando o conceito de Gestão Social**. Revista Desenvolvimento em Questão. Ano 3, n. 5, jan/ jun. 2005.

TENÓRIO, G. F.Fi. **Cidadania, Território e atores sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 2016.

TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: conceito**. In: TENÓRIO, F. G; KRONEMBERGER, T. S. (Orgs.). **Gestão Social e Conselhos Gestores**. Rio de Janeiro: FGV, 2016. p.13-34

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987.

VILLELA, L. E. Escopo Metodológico. *In*: TENÓRIO, F. G (Org.) **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: FGV. 2012. p35-46.

VITAL, A. F. G; FERNANDES, R. V; CANÇADO, A. C; RODRIGUES, W. **Democracia deliberativa, cidadania e gestão social: Análise do conselho de trânsito, transportes e segurança de Gurupi**. Desenvolvimento Regional em Debate – DRd. V. 9, 2019, p. 302-330.

WOLFF, M. P. **Participação social e sistema prisional: uma parceria viável?***In*: Fundamentos e análises sobre o conselho da comunidade. Ministério da Justiça, 2010, 1. ed. Brasília: DEPEN/OSPEN, p. 24-40.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTAS

Categoria	Crítérios de Análise	Perguntas
Processo de Discussão	Canais de difusão	1 - Quais os canais são utilizados para divulgação e convocação para os processos de discussão?
	Qualidade da informação	2 - As informações disponibilizadas ou acessadas são compreendidas pelos membros do conselho da comunidade?
	Espaços de transversalidade	3 - Existem ações do conselho da comunidade voltadas à integração com outros órgãos e instituições com o objetivo de promoção de suas ações?
	Pluralidade do grupo condutor	4 - Como é caracterizada a composição do conselho da comunidade local?
	Órgãos existentes	5 - O conselho da comunidade possui espaço físico próprio para suas discussões e deliberações? 6 - Existe instrumento normativo que rege a atuação do conselho?
	Órgão de acompanhamento	7 - Existe órgão de acompanhamento ou coordenação da atuação do conselho da comunidade?
	Relação com outros processos participativos	8 - O conselho da comunidade atua de forma integrada com os outros órgãos da execução penal?
Inclusão	Abertura de espaços de decisão	9 - As decisões do conselho são tomadas com a participação igualitária de todos os membros? 10 - O conselho da comunidade leva em consideração o anseio de cidadãos e instituições externas?
	Aceitação social, política e técnica	11 - Como avalia a percepção da comunidade local sobre as ações, decisões e posicionamentos do conselho da comunidade?
	Valorização cidadã	12 - Você reconhece que a sua participação nas decisões do conselho é importante para a melhoria das ações voltadas à promoção do processo de ressocialização?
Pluralismo	Participação dos diferentes atores	13 - Quais as representações incluem a composição do conselho da comunidade?
	Perfil dos atores	14 - Qual são as experiências dos membros do conselho da comunidade no que diz respeito à processos democráticos na execução penal?
Igualdade participativa	Forma de escolha dos representantes	15 - Quais os critérios para definição dos membros do conselho?
	Discursos dos representantes	16 - Todos os membros do conselho da comunidade participam ativamente da atuação do órgão?
	Avaliação participativa	17 - Você acredita que a atuação do conselho da comunidade pode influenciar no processo de ressocialização de presos e egressos do sistema prisional? De que forma?
Autonomia	Origem das proposições	18 - Todos os participantes possuem condições de fazer proposições, visando os interesses dos beneficiários?
	Alçada dos atores	19 - Quais as principais limitações para a atuação do conselho da comunidade? 20 - Qual as estratégias de preparação dos membros do conselho da comunidade, quanto ao desenvolvimento de suas competências?
	Perfil de liderança	21 - Como avalia a liderança do conselho da comunidade local em relação à condução da atuação do órgão?
	Possibilidade de exercer a própria vontade	22 - Os membros do conselho da comunidade possuem o livre exercício da vontade política individual e/ou coletiva?
Bem Comum	Objetivos alcançados	23 - Os objetivos alcançados correspondem aos objetivos planejados?

	Aprovação cidadã dos resultados	24 - Na sua percepção, os resultados alcançados através da atuação do conselho da comunidade atendem as necessidades da comunidade local?
Controle Social	Transparência Ativa	25 - Quais os meios adotados pelo conselho para dar publicidade a suas ações?
	Legitimidade Social	26 - O Conselho da comunidade é reconhecido como promotor do controle social no acompanhamento da execução penal?
	Acompanhamento das políticas públicas	27 - Com qual frequência o conselho da comunidade promove visitas às unidades prisionais de sua circunscrição?
	Instrumentos de controle	28 - Quais os instrumentos utilizados pelo conselho da comunidade no acompanhamento da execução penal no seu município?
	Inteligibilidade	29 - As ações de controle social adotadas pelo conselho da comunidade são perceptíveis e compreensíveis por seus membros?
	Promoção do Controle Social	30 - O Conselho da comunidade possui capacidade de promover ações voltadas ao controle social?

FONTE: Elaborada pelo autor, com base em Tenório (2008) e Vilella (2012).

**APÊNDICE B - TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA POSSE E UTILIZAÇÃO DE
IMAGEM E SOM DE VOZ PARA FINS EDUCACIONAIS**

Eu, _____ autorizo a utilização da minha imagem e som de voz, na qualidade de participante/entrevistado(a) no projeto de pesquisa intitulado “**GESTÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL: Uma análise da atuação dos Conselhos da Comunidade a partir do caso de Teresina-PI**” de Fagner Martins de Santana, vinculado ao Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública (PPGP/UFPI).

Minha imagem e som de voz podem ser utilizadas apenas para fins acadêmicos-científicos.

Tenho ciência de que não haverá divulgação da minha imagem nem som de voz por qualquer meio de comunicação, sejam elas televisão, rádio ou internet.

Tenho ciência também de que a guarda e demais procedimentos de segurança com relação às imagens e sons de voz são de responsabilidade do pesquisador responsável. Deste modo, declaro que autorizo, livre e espontaneamente, o uso para fins de pesquisa, nos termos acima descritos, da minha imagem e som de voz. Uma cópia ficará com o pesquisador responsável pela pesquisa e a outra com o(a) participante.

() Li o Termo e concordo com a cessão

FAGNER MARTINS DE SANTANA
Pesquisador

Participante



Identificação
Datiloscópica

APÊNDICE C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do projeto: “GESTÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL: Uma análise da atuação dos Conselhos da Comunidade a partir do caso de Teresina-PI”.

Pesquisador responsável: Fagner Martins de Santana

Orientadora: Prof.^a Dr.^a. Flávia Lorene Sampaio Barbosa

Instituição/Departamento: Universidade Federal do Piauí / Programa de Mestrado Profissional em Gestão Pública (PPGP)

E-mail para contato: fagnermsantana@gmail.com/ CEL: (86)99589-6996/ (89)98106-1290

Você está sendo convidado a participar como voluntário desta pesquisa, cujo objetivo é compreender de que forma a gestão social, na perspectiva da cidadania deliberativa, pode contribuir com a melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, a partir da análise do conselho de Teresina-PI. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), visa assegurar seus direitos como participante. Caso consinta em participar da pesquisa, você marcará a ciência deste documento, sendo importante a guarda de uma cópia deste documento em seus arquivos. Você pode recusar a participação e mesmo depois de aceitá-la, poderá retirar sua autorização a qualquer momento, sem qualquer ônus ou prejuízo a você. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de indicar sua concordância, você poderá esclarecê-las com o pesquisador responsável pela pesquisa através dos contatos indicados. Após seu consentimento, será agendada entrevistas, que serão realizadas de forma virtual, por meio do aplicativo de videoconferência “Google Meet”, considerando ainda a necessidade de manutenção do distanciamento social como prevenção à COVID-19. As entrevistas terão a duração média aproximada de 1h:30min. Para realização, o pesquisador enviará o link de acesso da sessão a todos os participantes, até 24 horas antes das sessões, por meio de e-mail e/ou por meio do aplicativo de mensagens WhatsApp. As entrevistas serão gravadas por meio do aplicativo e depois transcritas para posterior análise. O perfil de cada entrevistado será identificado por perguntas preliminares ao roteiro de entrevista, em que serão identificados o cargo/função, idade, tempo no conselho, nível de escolaridade, o tempo e a periodicidade de realização dos encontros. Na transcrição das entrevistas o seu nome será substituído por um código para preservar a sua identificação. As informações serão utilizadas somente para os objetivos da pesquisa e serão tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. As gravações serão destruídas após a transcrição das entrevistas. Enquanto os arquivos forem mantidos, até o término das

transcrições, serão armazenados apenas localmente, em equipamento de posse e propriedade exclusiva do pesquisador, e não será salvo em ambiente virtual, compartilhado ou “nuvem”, de modo a mitigar possíveis riscos de acessos indevidos e violações. Pode haver riscos, embora mínimos, de fatores de natureza psicológica, como desconforto, durante a entrevista. Caso você se sinta constrangido por algum comentário, ou situação congênere, poderá solicitar a qualquer momento, durante a sessão, direito de resposta, desligamento da sessão, entre outras ações com o objetivo de reparar o dano. Podem ocorrer ainda interrupções decorrentes de limitações inerentes ao meio virtual, como falhas de conexão ou acesso às ferramentas tecnológicas e internet. Nesses casos, você é livre para interromper a entrevista, remarcar-la para outro momento ou mesmo cancelá-la.

São esperados enquanto benefícios da pesquisa: Entender a importância da sociedade no processo de reintegração das pessoas privadas de liberdade e a contribuição do conselho da comunidade nesse processo; Identificar, na literatura, categorias de análise inerentes à gestão social; Compreender a percepção de atores do conselho da comunidade de Teresina quanto a atuação do órgão; Propor diretrizes para boas práticas na atuação dos conselhos da comunidade, na perspectiva da gestão social, a partir do órgão em estudo.

Conforme já descrita na justificativa do projeto, a contribuição social da pesquisa é um dos elementos relevantes, considerando que o fortalecimento da interação entre a comunidade e o poder público com o objetivo de promover uma recuperação mais digna da pessoa privada de liberdade, por meio dos conselhos da comunidade, poderá impactar na redução dos efeitos da criminalidade, além dos seus índices. De acordo com Silva (2014), para que ocorra a reinserção do apenado à comunidade, de forma efetiva, é necessário um processo de abertura e interação entre a sociedade e o cárcere, a fim de que ocorra uma troca de reconhecimentos sobre a importância do papel de cada um no processo.

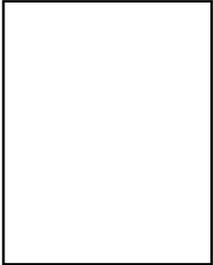
Por fim, o estudo pode apontar ainda aspectos relevantes de cunho econômico, no sentido de que sua proposta pode oferecer a possibilidade de melhoria da atuação dos conselhos da comunidade, promovendo, também, ações de ressocialização, fazendo do apenado e egresso do sistema prisional, uma pessoa economicamente ativa, contribuindo com sua força de trabalho. Além disso, de forma secundária, sabe-se que uma das contribuições do conselho da comunidade, segundo a LEP (1964), é a realização de diligências para a obtenção e manutenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência aos apenados. Tal fato pode resultar em economicidade ao poder público, contribuindo para que novos investimentos possam ser realizados no atendimento da demanda específica.

Após a sessão será feita exposição da gravação, podendo o participante solicitar ajuste, caso entenda necessário a correção. Os resultados da pesquisa serão utilizados para fins acadêmicos-científicos, podendo ser divulgados em revistas e eventos dessa natureza. O pesquisador se compromete a manter o sigilo e identidade anônima, como estabelecem as Resoluções do Conselho Nacional de Saúde nº. 466/2012; 510/2016 e 580/2018, que tratam de normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos. Você terá livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo, bem como lhe é garantido acesso a seus resultados. Para qualquer outra informação ou esclarecimento adicional, você poderá entrar em contato com o pesquisador, através dos contatos do acima descritos. Além do endereço dos contatos do pesquisador, o participante poderá procurar ainda o Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI – Campus Amílcar Ferreira Sobral (CAFS), localizado na BR 343 KM 3,5m, Meladão, Floriano/PI, telefone (89) 3522- 2716 ou ainda através do e-mail cepcafs@ufpi.br. Este documento será arquivado por no mínimo cinco anos pelo pesquisador responsável.

- () Li o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e concordo em participar da entrevista através de Grupo Focal a ser realizado de forma virtual
- () Autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação, filmagem e/ou fotos.
- () Não autorizo a captação de imagem e voz por meio de gravação e/ou filmagem.
- () Autorizo apenas a captação de voz por meio da gravação.

Participante

Fagner Martins de Santana
Pesquisador



Identificação
Datiloscópica