

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO – PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS – CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – PPGCP**

BRENDA THERESA ALENCAR LOBÃO LEITE FÉLIX

**PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRISIONAIS: ESTUDO
SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E
PENITENCIÁRIA-CNPCP**

TERESINA
2019

BRENDA THERESA ALENCAR LOBÃO LEITE FÉLIX

**PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRISIONAIS: ESTUDO
SOBRE O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E
PENITENCIÁRIA-CNPP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Piauí, como parte dos requisitos necessários para a obtenção de título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Olívia Cristina Perez

**TERESINA
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

F316p

Félix, Brenda Theresa Alencar Lobão Leite.

Processo decisório de políticas públicas prisionais : estudo sobre o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária- CNPCP / Brenda Theresa Alencar Lobão Leite Félix. – 2019. 75 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2019.

“Orientadora: Prof.^a Dr.^a Olívia Cristina Perez”.

1. Participação Política. 2. Políticas Prisionais.
3. Processo Decisório. 4. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. I. Título.

CDD 320

BRENDA THERESA ALENCAR LOBÃO LEITE FÉLIX

**PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PRISIONAIS: ESTUDO SOBRE
O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA-CNPCP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Piauí, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Área de Concentração: Estado, Movimentos Sociais, Cidadania e Comportamento Político.

Linha de Pesquisa: Movimentos Sociais e Cidadania.

Orientadora: Profa. Dra. Olívia Cristina Perez

Aprovada em 09 de maio de 2019.

BANCA EXAMINADORA



Profa. Dra. Olívia Cristina Perez (UFPI)
Orientadora



Prof. Dr. Bruno Mello Souza (UFPI)
Examinador Interno



Profa. Dra. Maria Dalva Macedo Ferreira (UFPI)
Examinadora Externa ao Programa

“Pois quem conhece a mente do nosso Senhor,
que possa instruir? Nós, porém, temos a mente
de Cristo” 1. Coríntios 2:16

AGRADECIMENTO

E comigo levo a minha fé. Desta vem todas as conquistas, não porque acredito em mágicas, sorte, potencial ou mérito, mas porque acredito nela, a minha fé. Esta me levou a lugares que eu não imaginaria chegar, e esta tem um nome e autor, consumidor de todos meus anseios, meu Senhor e Salvador. Esta fé que eu levo em mim, está Nele, e Foi Dele e por Ele, que venho a agradecer esta oportunidade. A Ti, meu Senhor, Jesus Cristo, escreve o agradecimento por mais uma vitória concedida. Para alguns cientistas, a fé e ciência são antagônicas, para mim, subsistentes a Tua vontade. No principio fez Deus todas as coisas, e seu espírito rodeava a terra, Um Deus triuno. Um Deus em Três pessoas, não é algo simples de entender, mas pela fé se faz lógico, possível e racional, como toda Ciência. E mesmo quando tudo ainda pareci impossível, pela fé trilhei, quando todos achavam um sonho distante, ou até mesmo eu me achei incapaz, pela fé trilhei.

Obrigada meu Amor Victor, apesar de nossa demanda triplamente qualificada, tive a paz que precisava para terminar essa dissertação, você é meu melhor amigo, meu companheiro para toda minha vida. Nossas filhas Nicole, Mirela e Rebeca são fontes de força e estímulo para nossa melhoria espiritual, pessoal e profissional. Dedico também aos meus pais, Arão e Lúcia todo o amor depositado em minha vida frutificou para sempre.

Não poderia deixar de agradecer a minha amiga Nathalie Reis, uma amiga/ irmã que me ajudou em vários aspectos nesta minha caminhada acadêmica. Obrigada, a todos os professores do programa de pós graduação em ciência política em especial, a minha orientadora Olivia Cristina Perez, além de sua competência profissional, a particularidade de ser mãe e mulher, tornou meu caminhar de aprendiz muito mais eficaz e efetivo, sua empatia no olhar a cada caso redundou em equidade e sabedoria em nossa relação aluna x orientadora. E por fim, com gratidão e alegria concluo este sonho como Mestra em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí.

RESUMO

Essa dissertação aborda a participação política no Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Tem-se como objetivo investigar o processo decisório desta instituição participativa, considerando o conteúdo que envolve as decisões dos conselheiros em suas reuniões. Especificamente o trabalho verificou as pautas impetradas por esses conselheiros e as deliberações para identificar os temas decididos neste espaço. A pesquisa qualitativa analisou o conteúdo das atas de oitenta e oito reuniões ordinárias e extraordinárias da instituição de 2009 a 2017, por este ser o período em que as experiências participativas na segurança pública se tornaram mais evidentes segundo a literatura. Os resultados indicam que trezentos e dezoito decisões foram tomadas, e as mesmas, foram reunidas para análise em quatro categorias (políticas penitenciárias, estudos, leis e participação política). Conclui-se que a categoria política administrativa se sobressai em detrimento a categoria de participação. A arena é fechada a assuntos de função exclusiva do Estado como: custódia de presos, políticas prisionais e administração penitenciária, em contrapartida, as decisões sobre o tema participação política partem de debates de fora para dentro, ou seja, de órgãos externos ao Conselho sobre o reconhecimento desta arena como espaço de debates da sociedade civil.

Palavras-chave: Participação Política; Políticas Prisionais; Processo Decisório. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

ABSTRACT

This dissertation addresses political participation in the National Council of Criminal and Penitentiary Policy. Its purpose is to investigate the decision-making process of this participatory institution, considering the content that involves the decisions of the board members in their meetings. Specifically the work verified the guidelines set by these councilors and the deliberations to identify the themes decided in this space. The qualitative research analyzed the content of the minutes of eighty-eight ordinary and extraordinary meetings of the institution from 2009 to 2017, as this is the period in which participatory experiences in public safety became more evident according to the literature. The results indicate that three hundred and eighteen decisions were made, and they were gathered for analysis in four categories (penitentiary policies, studies, laws and political participation). It is concluded that the administrative policy category stands out to the detriment of the category of participation. The arena is closed to exclusive State functions such as custody of prisoners, prison policies and penitentiary administration; in contrast, decisions on the topic of political participation are based on debates from outside to inside, that is, from external bodies to the Council on the recognition of this arena as a space for civil society debates.

Keywords: Political Participation; Prison Policies; Decisional process. National Council of Criminal and Penitentiary Policy.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
CNPCP	Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias
CONASP	Conferência Nacional de Segurança Pública
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
LEP	Lei de Execução Penal
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança pública com Cidadania

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1: Estrutura do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN.....	40
Figura 2: Nuvem de palavras.....	59
GRÁFICO 1: Padrão decisório do CNPCP	64

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1: Quadro Conceitual	55
QUADRO 2: Trechos exemplificativo de categorias	57

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA	16
1.1 Deslocamento do sentido de participação política	20
2 O PROCESSO DECISÓRIO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	24
3 O QUE SÃO CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS?	39
3.1 Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)	40
4 HISTÓRICO DA SEGURANÇA PÚBLICA	44
4.1 Histórico das experiências participativas na segurança pública	47
4.2 Participação democrática no sistema prisional	50
5 METODOLOGIA	54
5.1 Conceitos de padrões decisórios	54
5.2 Fontes de pesquisa, método e recorte temporal	54
5.3 Categorias de análise	56
6 RESULTADOS	61
6.1 Criação de nuvem de palavras	61
6.2 Universo de análise das atas por suas categorias	62
6.3 Autoridade e poder: conflitos e acordos no exercício da gestão participativa do CNPCP	67
6.4 Saber e poder: Informação como ferramenta “técnica” que qualifica o processo decisório	70
CONCLUSÃO	71
REFERÊNCIAS	73
APÊNDICES	77

INTRODUÇÃO

À priori vale dizer que a conceituação de participação política, impetrada pelas correntes teóricas democráticas participativas, defendem o entendimento de que é insuficiente a participação apenas no momento eleitoral. Para a democracia participativa, os cidadãos alcançarão sua total competência política quando sua cidadania for ampliada para além do período eleitoral, isto é, nas arenas alternativas, onde o indivíduo adquire o controle sobre o curso e o desenvolvimento de sua vida. A participação pode delinear um ciclo de educação entre a ampliação dos espaços e atores participativos na mudança de consciência política, cívica e na redução de desigualdades sociais (MACPHERSON, 1978; PATEMAN, 1992).

Dessa forma, a participação política torna-se efetiva através de um conjunto de elementos que somados efetivam essa concepção conceitual, onde cada indivíduo no seu exercício da cidadania constrói tais mecanismos ao longo de sua trajetória como ente político atuante na sociedade. Assim, advém de um processo longo e duradouro inserido no cotidiano das pessoas que culmina em mudanças e poderá acarretar desenvolvimento social e econômico.

É imprescindível mencionar que a segurança pública, por sua vez, foi um dos poucos campos das políticas públicas – talvez o único – a não aproveitar a “janela de oportunidade” aberta no contexto da participação política. Em meados da década de 1980, uma ampla movimentação no interior da sociedade civil pressionou pela criação de canais de participação e interlocução com o Estado, resultando, entre outros, na inserção de instituições participativas no próprio texto constitucional de 1988 – ver os exemplos da criação dos conselhos na saúde pública e, posteriormente, da assistência social.(LIMA, SOUZA E SANTOS,2012)

Fica evidente que os esforços para uma cadeia de melhorias através de atores de participação sobre segurança pública no Brasil na história das últimas décadas não tem sido contemplada. O Estado foi o protagonista das instituições participativas, no caso em específico os Conselhos de Segurança como um todo, o que impediu um progresso nas relações da sociedade civil e segurança pública, no entanto quando essa participação ocorreu, foram mais tardias e com defasagens que serão estudadas ao longo da pesquisa, e de forma evidentemente distante da concepção dos cidadãos em defendê-las ou realizá-las efetivamente.

No caso específico dos Conselhos Gestores de políticas públicas, a grande maioria deles são constituídos espaços de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil,

de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Estas arenas remetem ao entendimento de que a representação não é legítima apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas também à sociedade civil por meio de organizações civis (TATAGIBA, 2002)

Ademais, a experiência profissional de Conselheira Penitenciária do Estado do Piauí, levo-me a uma aproximação da realidade do sistema, e questionamento quanto as lacunas no processo de decisões em relação as ações do Estado. O Conselho Penitenciário do Estado do Piauí inspeciona regularmente todas as diversas unidades do sistema prisional do Estado, encaminhando relatórios para o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), e buscando sanar eventuais problemas encontrados junto à administração das unidades e perante o Juízo da Execução.

Vale ressaltar que o Conselho Penitenciário do Estado do Piauí, como um órgão consultivo e fiscalizatório, não possuem poder de normatizar sobre políticas prisionais em instância final, podem dar pareceres técnicos quanto: arquitetura prisional, estrutura administração,atendimento aos apenados, sugerindo ao Secretário de Justiça, que pode acatar ou não seus encaminhamentos. O CNPCP por sua vez, poderá normatizar, entre outras fontes,dos relatórios encaminhados pelos Conselhos Penitenciários Estaduais sobre políticas prisionais que serão norteadoras quanto aos problemas enfrentados no sistema nacional,bem como sobre peculiaridade especificas in loco. Deste modo, entender este órgão é de extrema relevância para as políticas públicas prisionais e para mensurar o grau de participação política deste órgão.

O CNPCP trabalha na fiscalização, implementação e normatização de políticas criminais e penitenciárias na cidade de Brasília - DF. Preconiza-se para esse Órgão a implementação, em todo o território nacional, de uma nova política criminal e principalmente penitenciária a partir de periódicas avaliações do sistema criminal, criminológico e penitenciário, bem como a execução de planos nacionais de desenvolvimento quanto às metas e prioridades da política a ser executada.

Destacam-se os estudos sobre o processo de construção democrática de políticas públicas na área de segurança pública, que culminaram com a formação do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP e da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – CONSEG. Ambas carregam a responsabilidade de nortear as políticas públicas de segurança pública no Brasil pós-Constituição de 1988. Bem como, os teóricos: Chai e Almeida (2014), sobre o Conselho de Comunidade de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Sento-Sé, Santos e Ferreira (2012), sobre a Política Pública da Segurança Pública; Azevedo e

Miranda (2015), sobre o Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre; Xavier (2017) sobre a política criminal e encarceramento no Brasil nos Governos Lula e Dilma. (AZEVEDO E CIFALI, 2015).

Tais publicações representam um relevante investimento acadêmico neste campo de conhecimento, analisando não apenas a sua estrutura, mas, sobretudo, problematizando seu desenvolvimento num contexto democrático, refletindo a representatividade de sua atuação em relação ao avanço qualitativo para a democracia. Contudo, a maior parte são estudos de casos e a grande maioria no âmbito municipal de comunidade. O que evidencia a necessidade de realizar novos estudos sobre a temática de políticas prisionais nacionais que podem impactar com suas decisões em todo o sistema federativo.

Neste sentido, fazendo uma busca sobre o tema no Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), que possui um acervo de mais de 38 mil títulos, indexados em 134 bases de dados, além de livros, enciclopédias, normas técnicas, estatísticas e conteúdo audiovisual (PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES/MEC, 2018), com as palavras-chaves “participação” e “política penitenciária”, percebeu-se que a relação de política penitenciária e participação são inexistentes.

Afora a literatura acadêmica, existem levantamentos sobre Conselhos de Segurança feitos por institutos de pesquisas e órgãos públicos. Em 2008, visando apoiar a mobilização e os preparativos da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG), a equipe técnica da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), vinculada ao Ministério da Justiça, realizou a Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública. O estudo identificou 545 conselhos de segurança, presentes em 21 Estados e no Distrito Federal. Deste total, a grande maioria da amostra, 447, era formada por conselhos comunitários. Além disso, foram identificados 64 conselhos municipais e 10 conselhos estaduais (IBGE, 2014).

Sobre esta justificativa objetiva-se preencher lacunas sobre o que é desenvolvido no CNPCP, objeto da análise, buscando fazer um recorte sobre os seus padrões decisórios. Portanto, a análise dos dados incidiu em uma investigação que focou na produção decisória deste conselho, e não nos seus efeitos. Isto permitiu diagnosticar as decisões que envolvem participação política, por parte dos atores deste espaço.

A produção decisória diz muito a respeito da capacidade que um espaço tem sobre participação. O fato de decidir sobre políticas públicas que retratam debates e decisões compartilhadas de poder resultam em resoluções de uma tendência geral de suas produções decisórias padronizadas. Eventualmente, estas poderão ser generalizadas para possíveis

análises de outros conselhos de segurança pública (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016)..

A investigação fundamentou-se na seguinte problematização: O que é discutido neste espaço? Do que tratam essas decisões? Para quem decidem? Assim, este trabalho, fez uma análise descritiva das últimas oitenta e oito atas de reuniões ordinárias do ano de 2009 a 2017 do CNPCP, que refletiram em trezentos e dezoito decisões, que foram categorizadas em quatro assuntos: (políticas penitenciárias, estudos, leis e participação política), disponibilizadas no site do Ministério da Justiça e publicadas no Diário Oficial da União. O corte histórico decorre do fato de que as experiências participativas mais relevantes deste setor ocorrem a partir deste período, conforme literatura (ARBES, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

A dissertação está estruturada em seis capítulos. O primeiro capítulo trata das teorias democráticas participativas, fundamentando a importância da participação política sob o aspecto pedagógico, através de autores como Pateman (1992) e Macpherson (1973). Na segunda parte do primeiro capítulo trabalha-se com o conceito sobre o deslocamento do sentido de participação política desenvolvido por Evelina Dagnino (2002).

No segundo capítulo, trabalhou as teorias sobre o processo decisório desenvolvido pelos autores Lindblon (1981), Wendhausen e Cardoso (2007), Lousada e Valentin (2011).

O terceiro capítulo trabalha os conselhos gestores e a descrição do objeto da pesquisa que é o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. O quarto capítulo apresenta o histórico da segurança pública, descreve sobre a participação política desenvolvida neste setor e seu desenrolar participativo democrático nas políticas do sistema prisional.

O quinto capítulo, apresenta-se a metodologia utilizada na pesquisa, o conceito de padrões decisórios, as fontes, método e recorte temporal, bem como as categorias de análise. E no sexto e último capítulo, apresenta-se os resultados obtidos com a aplicação do método de análise de conteúdo aos dados apurados, conforme Bardin (2011).

1 TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

Ao longo do século XX, diversas teorias democráticas participativas foram responsáveis em contrapor as instituições representativas conformadas a legitimarem seus representantes apenas via partidos e processo eleitoral e trazem o conceito de participação como a virtude de compartilhar ideias e decisões em arenas institucionalizadas ou não, perante uma heterogênea linha de representantes. Pateman (1992) uma das autoras de maior influência da democracia participativa contemporânea, dispõe que a principal função da participação é a educação.

Estas teorias desenvolveram-se nas décadas de 1960 e 1970, nos movimentos estudantis, estendendo-se, posteriormente, para as classes trabalhadoras, com o propósito de romper o entendimento de que os cidadãos, apenas, participam no momento das eleições dos representantes políticos. A democracia, para estes teóricos, apontava para além da escolha dos governantes, os cidadãos podiam e deveriam governar, por espaços institucionalizados, ou não, mas que promoviam a partilha de poder de políticas públicas com a população (MACPHERSON, 1978).

Dentre as reivindicações feitas, destacam-se: a abertura de novos espaços participativos, no âmbito da educação superior, e implantação de direitos. Assim, tanto o indivíduo tem o poder de exercer forte influência sobre as instituições, como estas, também, acabam por exercer o papel de agências socializadoras dos indivíduos. As instituições, neste sentido, receberam as mesmas qualidades educativas que os costumes (PATEMAN, 1992).

Não obstante, antes desses movimentos, a clássica leitura do contrato social de Rousseau (2014) já apontava um tipo de democracia participativa centralizada na ideia de que o próprio povo deve sancionar as leis, as quais deveriam responder. Esta participação direta da sociedade tornou-se, para alguns teóricos, como desenvolvimentista (HELD, 1987).

As leis seriam elaboradas pelo poder soberano, caracterizado pelo poder legislativo, que apuraria a vontade geral. A vontade geral consistia no entendimento comum de toda a comunidade, e não apenas dos privados, que teriam sua vontade compreendida dentro do interesse coletivo. Além disso, era imprescindível haver assembleias extraordinárias, considerando a participação popular, vital para a manutenção do Estado (ROUSSEAU, 2014).

No entanto, Rousseau (2014), propunha que deveria existir uma igualdade de renda, a qual geraria independência econômica e maior independência do Estado. Isto porque, uma sociedade linear não geraria uma desigualdade política, e sim uma participação política

educativa, onde os indivíduos decidiriam sobre a vontade coletiva. O autor firmou o entendimento de que o povo não deveria ser representado, pois supriria o espírito de liberdade que a participação política traria a todos.

A soberania popular era inalienável e indivisível, por isso, o poder legislativo necessitava de ratificação do povo, pois, sem ele, todas suas decisões seriam nulas. A organização de grupos e a participação, apenas, do indivíduo, geraria vontades particulares. Ademais, a participação, para Rousseau (2014) amplia a liberdade do indivíduo e o integra à comunidade.

No sistema político moderno, essas inferências de Rousseau (2014) foram reforçadas nas teorias de Mill (2009). Utilitarista e defensor da representação do povo por um representante, estimulava a participação política, em função da ampliação dos horizontes políticos da população, gerando maior envolvimento da sociedade com seus governantes. A esfera local era a grande arena de educação para Mill (2009), na qual havia maior preocupação com a preparação do povo para essas escolhas. O autor reforçou que o grande mecanismo de participação nos processos decisórios era o direito ao voto, através do sufrágio universal, e assim, o indivíduo somente aprenderia o que é democracia por meio da participação.

Pateman (1992), leciona que muito embora a aprendizagem política adquirida na infância e na escola sejam instâncias, por excelência, de aprendizagem política democrática, este entendimento parte do ponto de vista de que, mesmo na fase adulta, os indivíduos estão constantemente sofrendo processos de socialização, sobretudo pelas instituições e pelo ambiente de trabalho.

A educação, tanto no sentido psicológico como no sentido de aquisição de habilidades democráticas, é fundamental para que o indivíduo adquira o sentimento de eficácia política no contexto local que o prepara para o nível nacional. Entende-se por “qualidade psicológica”, a aquisição de um senso de que vale a pena cumprir certos deveres cívicos em decorrência do impacto da ação política do indivíduo. As pessoas que adquirem este senso participativo têm uma tendência maior em acreditar que sua voz será ouvida, fornecendo resultados eficazes, politicamente (MACPHERSON, 1978).

Assim, o caráter pedagógico transformador é enfatizado pelas teorias participacionistas, cuja a prática conscientiza os cidadãos promovendo o desenvolvimento da cidadania, pela ampliação para além do período eleitoral, isto é, nas arenas alternativas em que o indivíduo adquire o controle sobre o curso e o desenvolvimento de sua vida.

Pontual (2000) enfatiza que o processo educativo e a aprendizagem dos atores da

sociedade civil e do Estado, nos modelos de orçamento participativo, gerariam o aprendizado dos atores, que levariam a desenvolver novos significados, construindo uma cidadania pela educação popular. A prática educativa explícita, intencional e planejada destas instituições seria a forma de capacitar os diversos atores envolvidos a serem cidadãos mais envolvidos politicamente com as demandas da sua comunidade.

A participação política da sociedade civil, em alguns estudos, tem pautado o entendimento de que, antes da Constituição Federal de 1988 a sociedade civil possuía certa autonomia, com seus agentes delimitando uma esfera completamente independente do Estado. A sociedade civil era vista, unicamente, como movimentos sociais, que possuía um posicionamento contrário ao Estado, na busca por mais direitos intervencionistas, tornando-se uma esfera, completamente, separada do Estado e do mercado (SADER, 2002).

Há ainda teóricos que desmistificaram a ideia de vida da sociedade civil, ligados à tradição marxista, os quais a colocam em uma condição de superioridade em relação ao Estado e ao mercado, de uma forma maniqueísta, em relação à condição de implantação de projetos democráticos (LAVALLE, 1999).

A defesa exagerada da sociedade civil seria capaz de gerar uma sociedade contra o Estado em prol do localismo da comunidade, considerando que, na sociedade civil, também, há vícios, como os jogos políticos, barganhas, chantagens, arranjos e fraudes (LAVALLE e SWAKO, 2015). Em contrapartida, com os indivíduos da sociedade civil passando a interagir em Conselhos Gestores de Políticas Públicas, em projetos específicos sobre formulação e implementação após a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), inúmeros trabalhos acadêmicos foram produzidos corroborando a ideia de que existia uma interdependência entre sociedade e Estado (AVRITZER, 2011).

Ao passo que, os teóricos mais atuais têm uma interpretação de que a sociedade civil pode se organizar de diferentes maneiras, isolada ou concomitantemente, dependendo de suas concepções. Isso significa, na prática, que os indivíduos podem participar se organizando de múltiplas formas, e que, não necessariamente, uma forma de organização exclua a outra (LAVALLE e SWAKO, 2015).

Sobre estas arenas participativas do Brasil contemporâneo, conselhos, conferências, e orçamentos participativos, levanta-se as seguintes questões: “quem é a sociedade civil que participa dessas experiências? Em que medida seus “representantes”, podem ser considerados como tal, uma vez que numa visão mais acurada, mantêm vínculos tão fortes com a sociedade política?” (ROMÃO, 2009, p. 206).

A participação política, também, é um elemento essencial na teoria de democracia

deliberativa, porém, mais do que participação, valoriza-se os debates em busca do consenso, em termos gerais, compreende-se que o exercício da cidadania não está limitado à participação no processo eleitoral. Exige-se, dentro desta concepção, uma participação mais direta dos indivíduos no âmbito da esfera pública, consubstanciado por um processo sucessivo de discussão.

Esse modelo, que tem como um dos principais teóricos Habermas (1995), tornou-se uma das teorias que mais criticam as teorias da democracia contemporânea, na medida em que considera que os indivíduos poderão ter suas opiniões modificadas devido à influência do debate. Apesar da teoria deliberativa ser grandemente enraizada pelas ideais participativas, a mesma apresenta um novo enfoque aos meios discursivos da democracia (LUCHMANN, 2012).

A participação e a deliberação desempenham, portanto, um papel alternativo na correção das deficiências da representação política, através da participação ampliada, na qual os cidadãos tratam os litígios por meio de uma discussão conjunta. Se os indivíduos possuem uma educação participativa e tem compromissos cívicos, isto poderá diminuir as falhas de legitimidade das decisões e injustiças políticas. Essa participação e deliberação, da sociedade civil, aumenta a igualdade política (LUCHMANN, 2012).

Os atores podem participar politicamente dentro de espaços participativos institucionalizados, ocupar cargos públicos durante a gestão de um governo ou até participar de instituições não estatais. A lógica da autonomia e dependência, dentro ou fora da esfera estatal, corresponde à inclusão dos indivíduos nas deliberações e nas tomadas de decisão junto ao Estado, ou seja, o Estado não atua, completamente, sozinho e as pessoas podem participar (LAVALLE e SWAKO, 2015).

As formas participativas, que não são institucionalizadas, ou seja, que não foram criadas pelo poder público, são os movimentos sociais e as associações. Em contrapartida, as instituições de participação, criadas pelo Estado são os conselhos gestores de políticas públicas e os orçamentos participativos, além da ampliação de parcerias com organizações não governamentais. Sem desconsiderar os mecanismos diretos da população, como o plebiscito, referendo e as propostas de lei de iniciativa popular, todos que representaram o marco de um processo democratizante da Constituição de 1988 são em parte originários da luta dos setores da sociedade civil, contra o regime militar (DAGNINO, 2004).

Sendo assim, a atuação de harmonia e confronto ao Estado não deve ser interpretada como antagônica, pois são ações híbridas que contribuem para uma maior participação dos grupos. Os movimentos sociais não atuam como sujeitos individuais, havendo interação com

os componentes, com aliados e com o próprio Estado (LAVALLE e SWAKO, 2015).

1.1 Deslocamento do sentido de participação política

As experiência de um regime autoritário de governo e a sua superação com a passagem para um regime de democracia representativa, culminou com a Carta Constitucional de 1988, que tiveram os movimentos sociais como os grandes atores do processo de redemocratização, e caracterizou simultaneamente como resistência e negação à ordem autoritária e como proposição e instituição de uma ordem democrática fundada no reconhecimento dos direitos de cidadania (SADER, 2002).

Na década de 1990 o cenário se modifica: o neoliberalismo adentrou a seara dos movimentos sociais — com raríssimas exceções — modificando não apenas suas formas de luta, mas, principalmente, sua disposição para a luta. As expectativas de transformações sociais se metamorfosearam em adesão à dinâmica institucional através das parcerias. A adesão ao ideário neoliberal significou abrir mão da concepção das políticas públicas como direito, do caráter universal e gratuito dos serviços. A solidariedade entre os trabalhadores foi rompida e a luta pela garantia dos direitos sociais e políticos foi substituída pela participação nos projetos do governo sem nenhuma crítica às estruturas de dominação da sociedade capitalista (SADER, 2011).

Os países da América Latina basearam-se, em graus diferenciados, em um modelo de desenvolvimento por substituição de importações dirigidas pelo Estado, a saber, a efetivação das reformas orientadas ao mercado no contexto econômico. A eleição de governos progressistas de esquerda, na maioria dos países, fez ressurgir, na agenda, a retomada de políticas de cunho desenvolvimentistas, caracterizadas por maior intervencionismo, sob novas modalidades de regulação e recuperação das capacidades estatais (DINIZ e BOSCHI, 2004).

Em 1989, com a eleição de Fernando Collor de Melo, o projeto neoliberal, implementou um Estado mínimo que isenta o Estado como garantidor de direitos sociais, delegando a execução de políticas públicas à sociedade civil. Esses dois projetos parecem ter um discurso homogêneo ao defenderem uma sociedade civil participativa e atuante, mas com metas antagônicas. O discurso neoliberal prega a diminuição do Estado enquanto o projeto participativo defende o compartilhamento das decisões (DAGNINO, 2004).

Debates teóricos evidenciam a disputa política entre estes dois projetos políticos: o projeto democratizante e o projeto neoliberal, que são dois conjuntos de princípios básicos sob os quais articula-se uma variedade de subprojetos, que apresentam uma relativa

diversidade (DAGNINO, 2004). Esta disputa geraria o que Dagnino (2004) conceituou de “confluência perversa” do deslocamento do termo de participação, que decorreria do fato de um espaço participativo estar com projetos neoliberais implementados em sua gênese, e não o projeto democratizante genuíno.

No projeto neoliberal, a noção de participação é entendida como participação solidária, com enfoque no trabalho voluntário e na responsabilidade social, do indivíduo ou da empresa, destacando o individualismo e a privatização. A própria bandeira da solidariedade é a palavra-chave da participação redefinida, passando a vincular-se no terreno privado da moral (DAGNINO, 2004). O debate dos próprios objetivos da participação pode ser substituído por formas estritamente individualistas (TELLES, 1994). Nesse sentido, esse projeto prega a despolitização da participação, na medida em que essa nova definição dispensa espaços público como políticos e potencial democratizantes.

Como consequência do projeto neoliberal e seus discursos, os espaços, como conselhos gestores e orçamento participativo, que, inicialmente, tinham função de discutir e formular políticas públicas, acabam sendo restritos à execução e implementação das políticas (DAGNINO, 2004). Logo, a participação do projeto neoliberal é redefinida e reduzida à gestão e à ênfase gerencialista e empreendedorista (TATAGIBA, 2008).

O significado de participação, tal como concebida no interior do projeto participativo, marcado pelo objetivo da “partilha efetiva de poder” entre Estado e sociedade civil, por meio do exercício da deliberação no interior dos espaços públicos de participação, foi sendo interpretada pelo viés neoliberal (DAGNINO, 2004).

A dificuldade em identificar a qual projeto determinado espaço se propõem, está no fato de apontarem para direções opostas e até antagônicas, porém levantando a bandeira de uma sociedade ativa e propositiva, guiada por um conjunto de crenças, interesses e afins que servem de guia para a ação política de um sujeito.

A noção de existência de um projeto político, em determinado espaço, pode contribuir para superar a visão homogeneizadora da sua diversidade interna, como base para repensar as suas relações. Ideias, interesses e instituições possuem tempos distintos e se entrelaçam de maneira, também, diferenciada. A compreensão dessa complexa articulação tem sido o cerne das discussões em diferentes perspectivas de análise institucional contemporâneas. (DAGNINO, 2004)

Assim, é importante avaliar a visão de segmentos dos atores políticos em diferentes espaços, que irão constituir, em última análise, a base de apoio para uma possível agenda política neo-desenvolvimentista, ou híbrida, em espaços participativos (DINIZ e BOSCHI,

2004). Neste cenário, as instituições políticas possuem papel decisivo, posto que constituem o filtro através do qual novas agendas são produzidas e postas em prática, nos diferentes contextos nacionais. Assim, os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, importante mecanismo de participação, podem ser consubstanciados como instituições vinculadas à Administração Pública em que se delibera sobre políticas públicas e se fiscalizam planos governamentais (BORBA, LUCHMANN, 2010; LAVALLE, VOIGT, SERAFIM, 2016; MESQUITA, 2016).

Os artigos 194, parágrafo único, inciso VIII, e 198, III, 204, II, 206, VI e 227, §1º da Constituição Federal estabelecem o caráter democrático e descentralizado da administração, através da participação da sociedade civil na gestão de Políticas Públicas nas seguintes áreas: saúde, educação, seguridade social, entre outras. Existem Conselhos gestores nas três esferas federativas: União, Estado, Município e cada conselho é regido por uma legislação própria. Nesses espaços, em sua maioria, há uma divisão paritária entre sociedade civil e Estado, não obstante, há casos em que a composição é ainda mais fragmentada

As reflexões sobre a participação política popular passam pela necessidade de, a priori, diferenciar as seguintes terminologias: organização civil, participação política e sociedade civil; visto que, sem esse esclarecimento inicial, torna-se difícil compreender de que maneira os conselhos gestores se relacionam com o Estado, especialmente o movimento político e quais objetivos e formas de mobilização pautam suas movimentações.

Não é incomum nas mídias jornalísticas e redes sociais observar o tratamento dado a sociedade civil como sinônimo de associações, organizações não governamentais sem fins lucrativos e movimentos sociais. A expressão “sociedade civil organizada” é bastante encontrada na legislação infraconstitucional. Ademais, o conceito de Sociedade Civil, em sua origem, possuía uma inferência dualista, isto porque seu surgimento, na Europa e na América do Norte, esteve atrelado à diferenciação da esfera econômica para familiar e da sociedade moderna para o Estado (AVRITZER, 2012).

No entanto, a partir do final do século XX, esse conceito sofreu modificações:

A sociedade civil foi, então, entendida como sendo um conceito capaz de diferenciar os novos atores sociais emergentes tanto do mercado, aqui entendido como os interesses econômicos privados associados ao regime autoritário, como do Estado autoritário. Todos os Estados autoritários latino-americanos, com a exceção do México, buscaram formas antissociais de organização social através da intervenção em sindicatos e associações voluntárias. Assim, o conceito de sociedade civil na América Latina surgiu como um conceito tripartite adaptado às formas de diferenciação entre o

mercado, o Estado e a sociedade que se consolidou na região ao longo do século XX (AVRITZER, 2012, p.385).

Em que pese o intenso debate teórico a respeito dessas definições, é perceptível que o conceito de sociedade civil mudou gradativamente, e que há vertentes que a percebem como uma passagem de uma concepção dual para uma tripartite, muito embora hoje já se tenha a percepção de que a sociedade civil sempre existiu, sendo considerado equivocado entender a autonomia da sociedade civil como carência de relação com o Estado (LAVALLE e SWAKO, 2015).

A organização da sociedade civil, em termos práticos, era enxergada unicamente como movimentos sociais, que possuem um posicionamento de confronto com o Estado na busca por direitos e por mais intervenção. Dessa forma, sua principal característica, em termo de organização, é a de que é uma esfera contrária ao Estado e ao mercado (SADER, 2002; AVRITZER, 2012).

Em contrapartida, com a entrada em vigor de uma nova Carta Magna após o regime militar, surgiu por volta da década de 1990, inúmeros trabalhos acadêmicos corroborando a ideia de que existia uma interdependência entre a organização da sociedade civil e o Estado. Isto porque os indivíduos da sociedade civil passaram a integrar conselhos gestores e de deliberação de políticas públicas e em projetos específicos sobre a formulação e implementação de políticas públicas, superando o entendimento de separação entre a sociedade civil e o Poder Público (AVRITZER, 2012). E entender o CNPCP em sua concepção de participação é uma das perguntas que este trabalho se propões a responder.

2 O PROCESSO DECISÓRIO NA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Nos sistemas democráticos o processo de decisão política tem sido abordado por intermédio de dois problemas principais – como tornar as políticas mais efetivas e como tornar o processo decisório sensível ao controle popular. O primeiro problema envolve questões como: há o debate das políticas governamentais, o governo é mesmo ineficiente, como combater os erros existentes e aprimorar o nível de aperfeiçoamento desse processo, a ciência pode ajudar?; sobre o segundo problema, alguns temas abordados são: quem formula a política governamental, as elites influenciam diretamente, o cidadão tem influência, esta poderia ser aumentada (LINDBLÖM, 1981, p. 7- 8).

A respostas destes questionamentos são imprescindíveis para o estudo aqui apresentado, é por estas questões que surgiram hipóteses para os problemas atinentes a esta dissertação, uma vez que o estudo sobre políticas públicas prisionais necessitam de amparo teórico para que sejam enfrentadas perante a sociedade civil organizada, que é carente de soluções para problemáticas cada vez mais complexas, urgentes e duradouras no campo das ciências sociais, ciência política, políticas públicas e demais áreas afins.

Para resolver estas questões, vale ressaltar que o processo decisório não é ordenado com princípio, meio e fim definidos, mas com um complexo caminho, que soluções para um grupo podem representar problemas para outro, pois é o resultado de um complexo de decisões tomadas com base em análises técnicas e escolhas racionais individuais e considerações subjetivas. (WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007, p. 581).

Assim, muitos são os fatores que interferem em um processo decisório, no entanto, essa complexidade de perguntas e respostas sobre a participação política podem ser suficientes em certos casos concretos ou insuficientes em outros. O que não impede, mas pelo contrário, torna viável a busca por soluções contínuas para tomadas de decisões sobre participação política, através de estudos acadêmicos e intervenções de políticas públicas sobre qual for o propósito a ser enfrentado.

Nessa perspectiva, conforme Dagnino e Gomes (2002), analisar o comportamento de uma instituição de caráter público demanda, em primeira instância, o entendimento de como se dá o processo de tomada de decisão no interior da mesma, pois de acordo com o processo de elaboração de políticas públicas, que costuma ser dividido em três fases sucessivas – Formulação, Implementação e Avaliação –, a política é concebida no âmbito de um processo

decisório pelos tomadores de decisão, que pode ser democrático e participativo ou autoritário e de gabinete, com ou sem manipulação e controle da agenda dos atores com maior poder.

Nesse sentido, quando os autores citam a classificação democrático e participativo ou autoritário e de gabinete pode-se entender as mesmas como sendo a forma como se dá a tomada de decisão, podendo haver, ou não, participação dos atores a quem interessa a decisão ou, de outra forma, se a decisão será uma imposição dos atores com maior poder (WENDHAUSEN e CARDOSO 2007).

Assim, o poder decisório consubstancia-se por uma prévia análise de como a política pública será implementada através de um poder de decisão prévio, onde a forma como se dá a participação política pode interferir diretamente na decisão final dada para determinada política pública. Dessa forma, percebe-se uma luta de atores sobre o quão de influência e poder este (o poder de decisão prévio) exerce na interferência para uma política pública.

O processo decisório abarca diferentes modalidades de participantes tais como os cidadãos comuns, os líderes dos grupos de interesses, os legisladores, os ativistas de partidos, os magistrados e os servidores públicos, sendo que cada uma dessas modalidades exerce uma função especial nesse processo. As relações que se estabelecem entre esses participantes se constituem em um jogo do poder, no qual os participantes responsáveis pela formulação das políticas públicas têm maior participação no processo decisório do que os cidadãos comuns, ocasionando uma desigualdade política nessa participação (LINDBLOM, 1981, p. 85).

Dessa forma, pode-se afirmar que os diversos atores de influências são um conjunto que operam em harmonia, no entanto, cada qual em sua modalidade de ação, onde não deve-se excluir a suas interferências, sejam elas máximas ou mínimas, ou seja, é através do jogo do poder das instituições que estas se dão, uma vez que estes atores fazem parte de determinados grupos e não advêm de cidadãos comuns que habitualmente são detentores das formas diretas de intervenção, mas através de um conjunto de ações democráticas que garantem a realização destes atos e formalizam as tomadas de decisão.

Para Lousada e Valentim (2011, p. 148), a tomada de decisão é uma temática relevante na atualidade, uma vez que as organizações necessitam, cada vez mais, de decisões acertadas, em um espaço de tempo mais reduzido. A tomada de decisão é inerente ao trabalho de qualquer pessoa, Lousada e Valentim (2011, p. 163), compreendem que no caso dos gestores, a tomada de decisão faz parte de sua função, ou seja, é tão importante quanto qualquer outra atividade sob sua responsabilidade.

Assim, a forma como ocorrem as tomadas de decisões das instituições que representam a sociedade são fundamentais para o desencadear das políticas de um modo

geral, onde as políticas públicas fazem parte desse universo de responsabilidades dos gestores nas diversas esferas e setores do Estado. No entanto, vale destacar que tamanha responsabilidade é exigida com certa celeridade, ou seja, que as decisões devem tomadas pelas instituições, tão breve possível e com a maior obediência aos princípios gerais da administração pública descritos na Carta Constitucional de 1988, dentre os quais destacam-se a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Para que haja maior igualdade de participação nesse processo de decisão política, Lindblom (1981, p. 85) defende que os cidadãos em geral, e não apenas uma pequena parcela deles, como ocorre corriqueiramente, precisam desempenhar uma postura mais ativa socialmente. Para assumir essa postura e definitivamente atuar como cidadãos, é necessário que os indivíduos aprendam a importância da participação política; para tanto é necessário que tenham acesso a uma educação que tenha como um de seus objetivos formar para a participação (LINDBLUM, 1981, p. 89)

É evidente a carência de formação política da sociedade brasileira, uma vez que os aptos a votar não possuem acesso as informações mais básicas sobre os processos legislativos e do executivo nacional, estadual e local, e tornam-se reféns das mais diversas interpretações tendenciosas, midiáticas e/ou de senso comum que os impedem de uma consciência que os permita compreender a política por meio de teorias que resultem em práticas cotidianas eficientes e eficazes, como por exemplo, assimilar a 'teoria da escolha racional' (TSEBELIS, 1998) quanto para que se sintam entes atuantes de participação através de movimentos sociais, eleições, campanhas de ação social, dentre outras atividades diversas.

Para Valdemarin (2000, p. 41), esse tratado pedagógico pode ser caracterizado como uma das faces daquele contrato político ou a face pedagógica da ação política. Como solução àquele primeiro problema, muitos cidadãos acreditam que é necessário aumentar a informação, a reflexão e a análise no processo de decisão política. Sem dúvida, é preciso que haja uma ampla disseminação das informações e das análises realizadas; contudo, a sobrevalorização desta análise pode acarretar a redução do conflito político, das deliberações no processo decisório pois elas representam um obstáculo à sua realização. E para solucionar o segundo problema, ou seja, aumentar o controle popular e sua participação nesse processo é necessário que a decisão política se mantenha sempre como um processo político, isto é, prevalecendo a participação dos cidadãos nas discussões inerentes ao processo decisório (LINDBLUM, 1981, p. 13).

Uma ação pedagógica na sociedade para que cidadãos conheçam seus direitos e deveres é imprescindível para a concretização de uma formação de participação política e

consequentemente mudanças nas formas de gerir e pensar as demandas do povo. Ressalta-se que os processos políticos são fundamentais para a atuação política constante, mas estes devem ser capazes de atrair voluntária e/ou institucionalmente os deveres de participação, possibilitando que discussões culminem em conquistas políticas de diversos temas e esferas que envolvem determinado povo.

Alguns pensadores políticos defendem que numa sociedade democrática a competição de ideias é a solução mais viável para o processo decisório (DAGNINO, 2004); outros autores, no entanto, por não confiarem na política democrática, argumentam que esse caminho pode ser perigoso, pois essa competição gera mais conflito do que razão no mencionado processo. É nesse sentido que se existe o conflito entre a razão, a análise e a ciência de um lado; a política e a democracia de outro. Assim, afirmam que se o intuito de uma sociedade é aumentar o nível da razão e da análise do processo decisório talvez ela precise abandonar alguns aspectos da democracia (LINDBLUM, 1981, p. 14).

Mas como seria abandonar alguns aspectos da democracia. Essa afirmação é uma defesa às decisões das instituições de forma 'monocrática', ou seja, com a menor interferência de grupos de pessoas, ou seja, com a participação política restrita àqueles que possuem o dever institucional de atuação, e assim a população em geral apenas acarretaria certas decisões, abrindo mão do poder de influência e barganha que lhes são entregues quando da efetividade da participação política, afastando as análises e discussões em geral e focando no aspecto técnico das instituições, gerando assim um afastamento da democracia.

Para Lindblom (1981, p. 14-15), contrariamente, nesse conflito entre a análise e a política no processo decisório é preciso considerar que há a possibilidade de que as duas, pelo menos em parte, se complementem mutuamente, pois a análise apresenta uma ubiquidade, ou seja, ela está presente em todo processo de decisão política e, mesmo que as atividades envolvam discussões e análises apressadas ou superficiais, gerando resultados questionáveis, a análise e a deliberação nunca estão ausentes nesse processo. Apesar de sua importância, a análise não é capaz de responder aos diferentes problemas, interesses e poderes existentes no processo decisório, os quais somente se resolvem a partir de debates, acordos e negociações, ou seja, pela política.

A discussão entre pontos de vistas são assim, relevantes para formalizar o processo decisório, e este advém da democracia, poliarquia (como define Robert Dahl), ou seja, da política, mas está necessita também da estrutura fornecida pela ciência, através do ensino de como realizar análises e reconhecer razões, bem como, o ideal de uma formação política alfabetizadora que permita o exercício da cidadania para o maior número de pessoas para que

estas ocupem os espaços de poder decisório na sociedade e contribuam continuo e eficazmente na construção de alternativas e progressos para o meio social em que vivem.

O processo decisório não é ordenado com princípio, meio e fim definidos, mas com um complexo caminho, que soluções para um grupo podem representar problemas para outro, pois é o resultado de um complexo de decisões tomadas com base em análises técnicas e escolhas racionais individuais e considerações subjetivas. (WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007, p. 581)

Essa complexidade exige portanto uma rede de atuações tanto da ciência, quanto do Estado, como do cidadão para que mesclando forças possam concretizar em uma qualidade de democracia que acarrete constantemente numa participação política continua e eficaz, possibilitando assim que os diversos atores da sociedade realizem tomadas de decisões mas amplamente possível, seja na diversidade de temas, quanto de pessoas, atingindo a individualidade e coletividade.

Vale ressaltar que o termo 'análise' apresenta alguns limites, a saber: a falibilidade – ela não consegue abarcar a complexidade que envolve o ser humano e as sociedades, visto que ambos mudam constantemente; conflitos de valor – ela não pode resolver tais conflitos inerentes ao processo decisório; tempo e custo – uma análise séria exige tempo e conseqüentemente custos para ser realizada, e às vezes as exigências para que uma decisão seja tomada não pode esperar o tempo que a análise demanda; e a identificação dos problemas– a análise não pode determinar, de modo conclusivo, quais problemas precisam ser abordados (LINDBLOM, 1981, p. 20).

Assim, a análise é um fator preponderante e complexo, pois, apesar de lidar com pesos e medidas sobre diversos temas, não necessariamente atingirá respostas e objetivos para todas as questões sociais e políticas que lhes forem apresentadas, muitas vezes até geram-se novas demandas advindas das análises que nunca possuem conclusões, mas tão comente considerações finais. Desse modo, as análises são remédios para questionamentos por um período muito curto, pois novas circunstâncias podem surgir e necessitarem serem supridas através de novas análises, formalizado um ciclo infinito de possibilidades.

De forma complementar, o processo decisório também pode ser observado quanto à perspectiva de consenso e conflito e, nesse sentido, seguir a um modelo incremental (LINDBLOM, 1981) ou a um modelo racional (SIMON, 1979). Notam-se que:

No modelo incremental, o processo decisório é caracterizado pela negociação e barganha sem a utilização de qualquer procedimento pré-definido ou metodologia específica para guiá-lo. Ele se baseia no simples diálogo entre partidários de interesses e cursos de ação

distintos, todos eles dispendo, ideal ou teoricamente, de informação plena e poder indiferenciado. O resultado do processo é um ajuste entre eles, uma solução de compromisso entre os seus interesses, uma média entre as proposições de cada um (ROBBINS, 2008)

O segundo modelo que pode ser adotado no processo de formulação da política, de acordo com Dagnino e Gomes (2002), é o modelo racional. Tal modelo envolve a utilização do planejamento e das metodologias normalmente a ele associadas, como apoio ao processo decisório. Conforme Simon (1979), a pessoa que toma decisões é racional, ou seja, faz escolhas consistentes, maximizando o valor dentro de certos limites. Essas escolhas seguem seis passos: 1) definir o problema, 2) identificar os critérios para a decisão, 3) pesar os critérios, 4) desenvolver alternativas, 5) avaliar as alternativas e 6) escolher a melhor alternativa.

A adoção à risca deste modelo envolve uma minuciosa definição dos interesses, valores e objetivos de cada um dos atores partidários, e cursos de ação distintos, diferenciando-se do modelo incremental, pois se levado a efeito de modo cabal, obriga à explicitação de conflitos encobertos e latentes existindo nesse caso um elemento concreto – o plano – que explicita o acordo alcançado contemplando a avaliação do cumprimento das metas, prazos, etc. Observa-se que o fato do processo decisório ou momento da formulação seguir um dos modelos, faz a definição da agenda ser um dos elementos de notória atenção nesse momento.

Diante dessas limitações apresentadas pela análise, Lindblom (1981, p. 25) aponta que o processo de decisão política nos sistemas democráticos pode ocorrer por meio da política; o que significa que a escolha de uma política pública a ser implantada ocorreu mediante a participação, a interação entre os cidadãos, pois estes agem uns sobre os outros reciprocamente.

Essa forma de definir uma política substitui a análise pela ação para solucionar um problema; esta ação é exercida pelos cidadãos a partir de atos como, por exemplo, a votação nas eleições, ou mesmo pela pressão ou negociação exercida pelos candidatos em relação aos eleitores. Contrariamente, quando o processo decisório ocorre pela análise, a escolha da política pública a ser implantada ocorre por meio de uma investigação que aponta as razões pela qual devemos optar por uma política e não por outra.

Assim, para Pinto (2008), a inclusão/exclusão de determinado assunto na agenda vai depender de dois fatores: dos participantes ativos (governamentais e não governamentais) e dos processos pelos quais os itens da agenda ganham proeminência, o que pode acontecer através de grupos de interesses que procuram fazer valer seus interesses junto ao poder público. Porquanto, no processo de decisão, para incluir ou excluir os assuntos, ocorre uma

desigualdade entre os formuladores e os cidadãos. Esta desigualdade é visível na capacidade de conhecimento ou de informação do assunto tratado, onde os cidadãos nem sempre têm o conhecimento dos assuntos públicos, capacidade de análise, ou êxito nas relações interpessoais, o que os atrapalha na participação.

Porém, faz-se necessário, mesmo assim, essa abertura aos cidadãos, como lê-se a seguir: Em consequência, para que exista uma forma de governo democrático é necessária à máxima participação da sociedade, pois ela tem um efeito integrativo e ajuda o indivíduo a aceitar as decisões coletivas que promove desenvolve as próprias qualidades que lhes são necessárias, ou seja, quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo. (WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007, p.581)

A democracia tem como pré-requisito a participação política dos diversos atores da sociedade de forma ampla, é através da poliarquia que se formaliza as atuações que a política de um Estado democrático exige, assim, uma sociedade torna-se politicamente desenvolvida, quando seu povo atua em maior nível de igualdade com suas instituições que os representam, ou seja, quando o cidadão faz parte de uma atuação em conjunto com os diversos entes.

Por fim, para que haja essa participação, faz-se necessário existir interesse por parte da população, assim como conhecimento acerca dos assuntos explorados para que a participação se torne efetiva. Para Lindblom (1981, p. 26), no processo decisório a interação política pode sempre substituir a análise alcançando frequentemente resultados que esta última não atinge, pois a interação, que requer a participação política dos cidadãos permite conciliar as diferenças existentes como ocorre, por exemplo, na decisão sobre qual política deve ser adotada para melhorar a educação; neste caso, a análise não permitir chegar à uma decisão que contemple as diferentes opiniões dos cidadãos, mas a partir de um método de interação, de participação como a votação, é possível definir qual política será adotada mesmo diante da diferença de opiniões dos participantes do processo decisório.

Por ser limitado, o papel da análise no processo decisório, este precisa ser complementado pela participação política. Desta forma, a análise deve ser considerada a partir de uma perspectiva diferente, isto é, como parcial, partidária ou sectária, sendo empregada como um instrumento de controle no processo de interação política. Este tipo de análise é parte da política, àquela análise apresentada anteriormente, é uma alternativa para a política, sendo um componente crucial na elaboração das políticas (LINDBLUM, 1981, p. 29).

Ressalta-se, que o modelo de democracia brasileiro, por exemplo, insere-se como um dos dilemas institucionais do Brasil, visto que, as dimensões dos poderes executivo e legislativo possuem características consensuais (aqui exemplifica-se: a) Poder Executivo em

amplas coalizões multipartidárias; b) Sistemas multipartidários; c) Representação proporcional) e características majoritárias (aqui exemplifica-se: a) Relações entre Executivo e Legislativo em que o Executivo é dominante; b) Sistemas de grupos de interesses pluralistas, com livre concorrência entre grupos. (LIPHART, 2003)

Nas sociedades democráticas a análise parcial é comumente empregada no processo decisório. Quando o presidente propõe, por exemplo, uma política educacional ao congresso, cada participante do processo de decisão que se instaura irá defender seu ponto de vista, seus interesses. Mesmo que cada participante empregue uma análise ou reflexão para defender os próprios interesses, haverá inevitavelmente uma interação com as outras partes que farão o mesmo. Cada uma dessas análises apresentadas nesse processo decisório se tornará patrimônio comum de todos os participantes, que poderão contestá-la ou usá-la; se a análise se mostrar útil para solucionar aquele problema político, ela poderá ser adotada por todos, se for prejudicial, poderá ser neutralizada com base em outras que concorrem com ela. (LINDBLOM, 1981, p. 30).

Para Tsebelis (1998) se a escolha racional é uma explicação realista sobre a ação humana? e denota-se através do conteúdo lido e apresentado como bibliografia para análise que segundo Tsebelis (1998) "não importa se as pessoas agem 'como se' fossem racionais, nesse contexto, onde o 'como se' é apresentado na frase de forma grifada, pois visa demonstrar que esse termo (como se) ampara que o pressuposto de racionalidade, independentemente de sua precisão é um meio de acomodar o comportamento humano.

Ressalta-se ainda, que varias explicações de escolha racional utilizam o argumento “como se” para justificar pressupostos exageradamente irrealistas e por outro lado, os cientistas empíricos não confiam nas explicações de escolha racional pelo fato de serem irrelevantes para o mundo real.(TSEBELIS, 1998)

Dessa forma, Tsebeleis (1998) propõe que no lugar do conceito de racionalidade como um modelo de comportamento humano, recomenda o conceito de racionalidade como um subconjunto de comportamento humano e que essa variação de perspectiva é importante pois, não afirma que a escolha racional pode explicar qualquer fenômeno e que não há lugar para outras explicações,mas sustento que a escolha racional e uma abordagem melhor para situações em que a identidade e os objetivos dos atores são estabelecidos, e as regras da interação são precisas e conhecidas pelos atores em interação.

Assim, a medida que os objetivos dos atores tornam-se confusos, ou a medida que as regras da interação tornam-se mais fluídas e imprecisas, as explicações de escolha racional irão tornar-se menos aplicáveis. O autor admite que os jogos políticos (ou a maioria deles)

estruturam igualmente a situação, e que o estudo dos atores políticos sob o pressuposto da racionalidade é uma aproximação legítima de situações, motivações, cálculos e comportamentos reais. (TSEBELIS, 1998)

Outro ponto, é o intercâmbio entre diferentes análises parciais se constitui na competição de ideias, considerada essencial nos sistemas democráticos (LINDBLOM, 1981, p. 30). Nessa interação para definir as políticas, os participantes do processo decisório exercem controle, influência e poder uns sobre os outros. A própria análise que utilizam para defender seus interesses é um método para exercer controle. Há vários processos de controle por interação utilizados por esses participantes como a persuasão, a ameaça, a autoridade, os quais se dão em um jogo do poder, no qual as pessoas se influenciam reciprocamente, resultando em um conjunto de inter-relações mais complexas do que o termo genérico política, ou o simples interrelacionamento (LINDBLOM, 1981, p. 39).

É através desse intercâmbio de ideias que a participação política se fomenta e possibilita alternativas diversas para os dilemas enfrentados pela sociedade. É salutar aqui dizer que essa interação é um conflito de interesses que podem ser ajustados através das escolhas racionais já mencionados por Tsebelis (1998), bem como por meio do jogo do poder, tema já exaustivamente defendido neste capítulo.

Assim, os responsáveis por formular as políticas e os cidadãos comuns são elementos fundamentais desse jogo do poder. Os primeiros constituem uma elite formada por uma pequena parcela da população composta por autoridades executivas, ministros, congressistas, altos funcionários públicos, funcionários do Poder Judiciário, chefes políticos e dirigentes partidários. Os cidadãos, que constituem a maior parcela da população, compõem o grupo mais importante dos participantes desse jogo, entretanto, participam dele com uma força menor (LINDBLOM, 1981, p. 39-40).

O cerne da participação política que aqui se aprofunda é justamente a menor atuação em participação política do cidadão comum, não pertencente diretamente das instituições, bem como a sua atuação frente à política na sociedade por caminhos diversos que não sejam os institucionais. Mas vale ressaltar, a carência de participação política é também na atuação dos cidadãos diretamente nas instituições, que por diversos fatores não são acessíveis, pois os mecanismos de protocolo, acompanhamento e resolução de demandas dentro do conjunto de direitos e deveres de determinados entes encontram-se arraigados de burocracia e inacessibilidade.

O jogo do poder nos sistemas democráticos inclui traços adicionais, visto que a democracia é caracterizada por um conjunto especial de regras que prescreve que a escolha de

algumas autoridades deve ser feita segundo o critério de preferência dos cidadãos; estas regras dependem de outras, como a livre manifestação de ideias, a faculdade de reunião dos cidadãos, bem como a ampla elegibilidade. Todas essas regras afetam diretamente o mencionado jogo no processo de decisão política, pois elas contribuem para dispersar o controle exercido sobre tal processo, permitindo que todos os adultos participem da escolha das autoridades por meio do voto ou se candidatem aos cargos existentes, além de conceder a todos a liberdade de exprimir opiniões políticas (LINDBLUM, 1981, p. 51).

São através desses traços adicionais que envolvem as mudanças de regras ao longo do tempo, devido às mudanças políticas, sociais e até mesmo culturais que marcam as diferentes interferências na participação política, uma vez que é através do modo como se organizam o conjunto das instituições que o cidadão encontra vazão para sua atuação dentro do jogo do poder. Assim, a mudança dos atores através de eleições, aposentadoria, concursos entre outras formas de alteração nos membros do jogo do poder influenciam e são influenciados pelo cidadão comum, na medida que estes expressam suas formas políticas de pensar, mesmo que em caráter generalista, através do voto, bem como, passam a sofrer interferência a partir da chegada ao poder daqueles que foram eleitos e /ou efetivados no poder.

Apesar de as regras democráticas concederem aos cidadãos importantes poderes e liberdades, elas ainda não permitem um controle muito eficaz sobre a decisão política, pois, não há uma relação direta entre o que os cidadãos desejam e as políticas que se obtêm, pois estas são definidas a partir da estrutura de regras, relações de poder, procedimentos e organizações existentes entre os candidatos eleitos. Além disso, os formuladores de políticas promovem arranjos que contemplam inicialmente seus interesses e não a ampliação da eficácia do controle popular (LINDBLUM, 1981, p. 57).

Essa relação direta entre o que os cidadãos desejam e as políticas que se obtêm, ou seja, a vontade do cidadão ser condizente com a atuação dos membros do jogo do poder ainda é um abismo de divergências e está é uma dúvida constata na literatura em Ciência Política, para que haja resolução para esse distanciamento. No entanto, a busca pelas atuações políticas é a defesa deste capítulo, assim, fortalecer os mecanismos de participação política é também o cerne dessa dissertação, muito embora, não se proponha a esse fim em sua totalidade, mas visa apresentar a reflexão de uma busca constante sobre a atuação do cidadão sobre as questões políticas em seu meio social.

Embora as regras democráticas ampliem a participação popular, ainda é necessário que haja na sociedade uma elite incumbida das decisões políticas. Uma complicação apresentada pela política democrática têm origem na deliberada divisão e sobreposição de autoridade

fazendo com que os diferentes participantes do processo de decisão política se especializem e, ao mesmo tempo, interfiram uns com os outros, o que dificulta a tomada de decisão no processo político. A divisão dos poderes legislativo, executivo e judiciário, comum nas democracias, visa impedir a concentração excessiva da autoridade e a garantia da liberdade para todos (LINDBLOM, 1981, p. 53).

A elite que assume o jogo do poder sobre as decisões políticas necessitam de fatores de controle cada vez mais presentes na política, uma vez que o exercício democrático incube ao cidadão a interferência geral e contínua das demandas. Assim, as pautas quando deliberadas podem e devem ser enfrentadas por todos os meios e setores da sociedade, ampliando a ação da teoria clássica da divisão de poderes e realizando uma desconcentração das atitudes sobre os mais diversos temas da sociedade.

Entretanto, no jogo do poder a maioria dos cidadãos comuns participam com pouca frequência, desempenhando papéis menores. Se sua intenção é exercer controle sobre o processo decisório eles enfrentam inúmeras dificuldades como a multiplicidade de participantes nas atividades políticas, a espantosa variedade de delegações de autoridade, os procedimentos destinados a proteger a liberdade dos cidadãos e não o controle popular na decisão de alguns assuntos; além disso, a posição privilegiada dos empresários e as vantagens que possuem no exercício de sua atividade de grupo de interesse, reduzem ainda mais a possibilidade de controle popular nesse jogo aumentando a desigualdade política entre os participantes, que também contribui para obstruir aquele controle (LINDBLOM, 1981, p. 85)

Não é uma tarefa fácil ao cidadão comum enfrentar ou se aliar aos mecanismos do jogo do poder, assim a desigualdade política é latente entre os membros do poder diretamente frente aos cidadãos comuns. Para Lindblom (1981, p. 86), essa desigualdade caracterizada como desigualdade imposta, não anula o controle exercido pelos cidadãos naquele jogo, mas contribui para que alguns deles exerçam maior controle que outros. Por outro lado, a norma da igualdade política existente nos sistemas democráticos prevê não somente o controle pelos cidadãos, mas igual distribuição entre eles dos direitos e capacidades de controle.

Entretanto, diante das diferenças sociais e econômicas existentes entre os cidadãos, os grupos favorecidos discordam desta norma com vistas a defender seus interesses; eles alegam que o processo de decisão política não deve ser conduzido por todos os cidadãos, mas apenas por aqueles que têm conhecimento competente para tal, ou seja, os formuladores de políticas; outros grupos consideram que para além da igualdade ou desigualdade no processo decisório há questões mais importantes, como torná-lo mais adaptável, capaz de inovação ou mesmo com “maior continuidade e estabilidade.

É nesse sentido, que a igualdade política não é um critério bem aceito ou definido no processo decisório, e a desigualdade política influencia a capacidade do cidadão de controlar tal processo. Além dessa desigualdade imposta é preciso também considerar a existência nos sistemas democráticos de desigualdades básicas entre os grupos favorecidos e os cidadãos comuns, as quais apontam a esses últimos poucos motivos para participar ativamente da política.

Essas desigualdades estão diretamente ligadas à renda e ao status que cada cidadão possui; quanto menor forem esses elementos, menor será a participação do cidadão, pois ele enfrenta dificuldade na propensão e busca de informação acerca da política, de seus candidatos e temas; essa dificuldade ainda está ligada a uma questão mais profunda, ou seja, à desigualdade educacional que esses cidadãos pertencentes às classes menos favorecidas possuem em relação aos que integram os grupos favorecidos (LINDBLOM, 1981, p. 87).

O processo decisório enfrenta inúmeros fatores de influência e a renda e o status são meios de desigualdade que interferem amplamente, assim, certamente cidadãos advindos de classes mais baixas possuem menores chances de conquistas através de sua atuação na participação política, mesmo que os temas envolvam questões sensíveis a sua realidade. Estes aspectos de desigualdade advém também, mas não somente, do nível de escolaridade/educação que as classes mais baixas encaram dentro da sociedade, desse modo, estes acabam por sofrer inúmeras influências daqueles que possuem renda e status pertencentes às classes mais favorecidas.

A difusão dos meios de comunicação e da internet ao longo dos séculos XX e XXI contribuiu para que os cidadãos de diferentes classes sociais tivessem maior acesso às informações, dentre as quais se incluem as questões políticas. Entretanto, como explica Lindblom (1981, p. 89), a compreensão e a familiaridade com tais questões, que propicia a participação política, estão diretamente ligadas ao nível de instrução adquirido por esses cidadãos; aqueles que possuem maior lastro educativo participam mais intensamente; em contrapartida, aqueles que possuem menores rendas e status e conseqüentemente baixos índices de escolaridade frequentemente não buscam informações sobre a política por não verem sentido ou possibilidade de efetiva participação.

A participação política e a adoção de estratégias destinadas a conquistar influência pessoal no jogo do poder estão inescapavelmente fora do alcance daqueles cidadãos que não conseguiram educar-se. A ausência de participação da maioria dos cidadãos no jogo do poder está no fato de que eles não foram ensinados, doutrinados ou socializados, neste sentido. Há que se considerar que as pessoas possuem participação política se aprenderam a aceitar sua

importância, se aprenderam a atuar como cidadãos, bem como se foram doutrinadas nas aspirações e expectativas que estimulam ao invés de paralisar, se aprenderam a se considerar membros de uma comunidade política (LINDBLOM, 1981, p. 89).

Para Immergut (1996) as instituições determinam os resultados da política, assim, as instituições políticas de cada país é que estabelecem diferentes regras do jogo para políticos e para grupos de interesse, buscando aprovar ou bloquear planos de ação. Dessa maneira, as explicações sobre as diferenças de opinião entre os legisladores, pelas diferenças de partidos políticos ou por diferenças nas preferências e nas organizações dos vários grupos de interesse envolvidos em diversas demandas, poderão ser bem distintas daquilo que o cidadão comum almeja.

Afirma Immergut (1996), que o poder da classe (social) em as regras do jogo no processo de aprovação de programas sociais tem como foco o Estado e afirma que tanto os atores ligados ao Estado, os burocratas e as próprias instituições do governo moldam de tal maneira o desenrolar das disputas em torno de políticas setoriais que acaba se tornando impossível reconhecê-las mais tarde como produto das demandas dos vários grupos sociais, distanciando o cidadão comum de suas demandas que o envolvem no seu cotidiano.

A participação política se aprende na escola bem como por meio da participação e das relações que os cidadãos estabelecem com os diferentes atores e instituições sociais, tais como a família, os amigos, os clubes e partidos políticos, os quais também são responsáveis por desenvolver atitudes e disposições para a ação impulsionando esses indivíduos a participar da vida política de várias formas, sendo uma delas a votação nas eleições. Por essa razão, além da educação, o cidadão precisa ser socializado, senão ele não vota e não participa do processo decisório (LINDBLOM, 1981, p. 89)

Immergut (1996) cita que as instituições (no curto prazo) não alteram as preferências dos atores ou incentivam determinadas propostas, no entanto, elas modificam as chances de aprovação das reformas fortalecendo ou enfraquecendo as possibilidades de veto, assim, o cidadão comum torna-se distante das demandas que almeja e acaba por não ser socializado a enfrentá-las abdicando de seu direito garantido pela democracia de sua participação política, assim, fazem parte de um veto na sua atuação gerada pela forma como o jogo do poder se realiza, pois este gera desigualdades e limitações para atuações.

Além do voto, outras formas que os cidadãos têm de participar desse processo e conseqüentemente do “jogo do poder” que o constitui é por meio de protestos, reivindicações e greves a fim de garantir os recursos e direitos necessários à sua vida, como alimentação, educação, saúde, segurança, moradia e remuneração justa. Entretanto, essas formas de

participação assumem, por vezes, uma imagem pejorativa construída principalmente pela mídia que as apresenta como meios utilizados pelo trabalhador para não realizar suas atividades, ou mesmo como desnecessários, alegando que os trabalhadores já possuem os recursos devidos para realização da atividade que lhe compete; assim, essas formas de participação acabam sendo ignoradas e até criticadas pelos cidadãos, que não tendo recebido uma educação, uma formação que incentivasse sua participação política, não entendem o sentido, a importância dessa participação (LINDBLOM, 1981, p. 39-40)

Assim, mesmo sendo a educação um fator preponderante para desenvolver e ensinar aos indivíduos a importância da participação política, muitas escolas apresentam uma falha séria a socialização positiva contra a participação, ou seja, a não participação; nesse caso, ao invés de ensinar a importância dessa participação e mostrar seu sentido, as escolas a desencorajam, induzindo os alunos a se submeterem à autoridade que lhes é imposta.

Tal formação contribui para que os cidadãos assumam uma postura passiva frente às questões políticas inerentes à sua realidade, ao invés de participarem ativamente das decisões do processo político. Sua participação ocorre normalmente pelo voto, o qual de certo modo, exerce alguma influência, denotando assim uma postura que não é totalmente passiva (LINDBLOM, 1981, p. 89).

Contudo, o voto por si só não é o elemento total da participação política, mas o elemento introdutório para a abertura de uma agenda política e social onde o cidadão necessitará acompanhar e atuar frente as diversas pautas que fazem parte da atuação do Estado e da realidade do povo. Desse modo, o voto poderá ser considerado o ato inicial de uma sequência de medidas que a participação política exige do cidadão.

Entretanto, a efetiva participação no jogo do poder implica não somente a possibilidade de votar, mas de possuir conhecimento dos assuntos políticos, capacitação na análise parcial, persuasão, status na comunidade, aliados influentes e êxito nas relações interpessoais. Porém, somente um pequeno número de cidadãos com altos níveis de escolarização é que possuem essas vantagens e habilidades; a maioria da população fica alheia a essas vantagens. Além disso, a participação na escolha das autoridades governamentais e a influência sobre elas requer uma organização por parte dos cidadãos, pois sozinhos, eles pouco podem fazer, o que implica sua participação em organizações e grupos de interesse; no entanto, para essa participação são exigidas aquelas vantagens, que normalmente, os cidadãos não possuem (LINDBLOM, 1981).

É relevante mencionar e reconhecer a fragilidade do cidadão frente ao jogo do poder e a sua possibilidade de participação no processo decisório ser ainda uma conquista carente de

ampliação e discussão nos diversos setores da sociedade, tendo em vista uma massificação do controle social por parte do cidadão comum a quem de fato sofre interferências da política como um todo. Afinal os limites do jogo do poder são incertos e possuem uma complexidade de extensões cada vez maiores e fundamentais, entre estas: como aparecem as dificuldades de decisão política; como o cidadão poderá conhecer a agenda das autoridades governamentais; como os cidadãos comuns estabelecem os temas de atuação governamental; como efetivam decisões; e por derradeiro, como a política deverá ser avaliada.

Assim, é evidente que as desigualdades de informação, educação e socialização que convergem entre si, contribuem para que os cidadãos apresentem grandes diferenças na capacidade pessoal para compreender o jogo do poder, e na sua participação política nesse jogo, o que contribui para que desenvolvam a crença de que podem influenciá-lo e que o modo como dele participam é eficaz (LINDBLÖM, 1981, p. 89-90).

Para que a participação política atinja níveis mínimos de atuação a partir da consolidação da Constituição Federal de 1988 e que os Conselhos de Gestão surgiram em diversos setores, esse é o tema do capítulo a seguir, uma vez que de posse de noções sobre poder decisório para o cidadão atuar frente o controle social das ações do Estado, torna-se necessário que os atores envolvidos reconheçam e fortaleçam os dispositivos técnicos e políticos a serem instituídos com vistas ao compartilhamento do poder de decisão e ao controle da implementação das políticas.

Com o escopo de oferecer elementos à qualificação desses processos decisórios e com o natural fortalecimento dos mecanismos à parte ao jogo do poder é que este estudo buscou verificar fatores que interferem na incorporação das deliberações do Conselho Nacional de de Política Criminal e Penitenciária - CNPCP, a partir dos capítulos a seguir.

3 O QUE SÃO CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

Os Conselhos Gestores de políticas públicas, a grande maioria deles são constituídos espaços de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Estas arenas remetem ao entendimento de que a representação não é legítima apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas também à sociedade civil por meio de organizações civis (TATAGIBA, 2002)

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas foram criados logo após o regime militar com a promulgação da Constituição de 1988, e podem ser consubstanciados como instituições vinculadas a Administração Pública, nas quais há deliberação sobre políticas públicas e fiscalização de planos governamentais. Nesses espaços, comumente, há uma divisão paritária entre sociedade civil e Estado. Não obstante, há casos em que a composição é ainda mais fragmentada, há peculiaridades na participação junto aos conselhos, uma vez que existe uma representação igualitária, em termos numéricos, entre sociedade civil e Estado (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016).

A sociedade civil é representada através de entidades já constituídas, não havendo espaço para a participação individual. Além disso, essas entidades, ou organizações, apresentam naturezas jurídicas distintas, podendo ser organizações não governamentais, sindicatos, entidades filantrópicas, entre outras (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016). A abertura desses espaços participativos institucionalizados provocou discussões sobre uma das principais características dos movimentos sociais: a espontaneidade (CARDOSO, 1994).

A primeira geração de estudos sobre Conselhos na literatura, buscou demonstrar que a desigualdade social e material entre representantes do Estado e da sociedade, constituíam embaraços para uma efetiva participação (TELLES, 1994), porém, as deficiências explicativas deste diagnóstico levaram a segunda geração à tentar entender quais seriam as experiências realmente existentes, não focadas apenas nos atores da sociedade civil , mas aos aspectos do funcionamento setorial dos Conselhos e de seu papel nas correspondentes políticas (TATAGIBA, 2005; TEIXEIRA, 2013).

O estado da arte sobre Conselhos de forma resumida, atenta precisamente para a urgência de avanço no escopo de generalização do conhecimento formado sobre os Conselhos e, de forma mais específica, daquele voltado para o diagnóstico do efeito, visto que os avanços de institucionalização da participação geraram uma nova operacionalidade do Estado na gestão pública (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016).

3.1 Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP)

No que tange à atuação dos Conselhos do setor de Segurança Pública, destaca-se um conjunto de estudos e etnografias que descrevem casos específicos recortados em determinados espaços geopolíticos e que problematizam sua constituição e seu desenvolvimento enquanto esfera pertencente ao contexto de constituição das políticas públicas, como apresentados na introdução, porém nenhum destes estuda o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Para melhor compreensão deste órgão, vale uma explicação do enquadramento no quadro governamental, conforme leciona a organização penitenciária do DEPEN que compreende os órgãos de execução penal, os estabelecimentos penitenciários, o pessoal penitenciário e o Estatuto Jurídico do Preso. Os órgãos da execução penal são compostos pelo Conselho Nacional de Polícia Criminal e Penitenciária CNPCCP, Juízo da Execução, Ministério Público, Conselho Penitenciário, Departamentos Penitenciários, Patronato, Conselho de Comunidade e Defensoria Pública, conforme dispõe a Lei de execução penal, (LEP) (BRASIL, 1984).

A opção do legislador de inserir em um mesmo capítulo os órgãos da execução, sugerindo sua atuação conjunta, do estado democrático de direito. Ao invés de se excluírem, esses órgãos exercem uma atividade conjunta durante a execução da pena, com área de competência e atribuições bem delimitadas, demonstrando a importância da participação desses órgãos nas polícias públicas prisionais e da execução da pena ao restrito de seu direito de liberdade.

O CNPCCP, é o primeiro dentre os órgãos da execução penal, criado em 1980, com sede na capital da República e subordinado ao Ministério da Justiça. Já existente quando da vigência da LEP, o conselho tem proporcionado, conforme demonstra a exposição de motivos, um valioso contingente de informações análises, deliberações e estímulo intelectual e material às atividades de prevenção da criminalidade (BRASIL, 2015a).

Preconiza-se para esse órgão a implementação, em todo território nacional, de uma nova política criminal e, principalmente, penitenciária, com base em avaliações periódicas do sistema criminal e penitenciário. É um órgão normativo e de fiscalização. Os treze integrantes do CNPCCP são designados dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário, Criminologia, e ciências correlatas, sendo possível ainda, incluir neste rol, representantes da comunidade e dos Ministérios da área social, para um mandato de dois anos, renovado um terço após o transcurso de cada ano (BRASIL, 2015b).

Constitui atribuição do Conselho Nacional, no exercício de suas atividades, em âmbito federal ou estadual: propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, administração da justiça criminal e execução das penas e das medidas de segurança; contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento, sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária; e promover a avaliação periódica do sistema criminal para a sua adequação às necessidades do país (BRASIL, 2015b).

Incumbe-lhe, ainda, estimular e promover a pesquisa criminológica, elaborar programa nacional de formação e aperfeiçoamento do servidor, estabelecer regras sobre a arquitetura e construção das unidades prisionais e critérios para a estatística criminal. Ademais, deve fiscalizar os estabelecimentos penais, colhendo relatórios dos conselhos estaduais, requisições, visitas ou outros meios, acerca do desenvolvimento da execução penal no país, propondo as medidas necessárias ao seu aprimoramento. Finalmente, cumpre ao CNPCP apresentar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas referentes à execução pena, bem como, representar à autoridade competente para a interdição, no todo ou em parte, de estabelecimento penal (BRASIL, 2015b).

Destaca-se a atividade do CNPCP, diretamente ligada ao Conselho Penitenciário, que consistente na redação das minutas dos decretos presidenciais de concessão de indulto e comutação da pena, mediante a discussão dos seus termos em audiências públicas com representantes da Defensoria Pública, do Ministério Público, da Magistratura e dos Conselhos Penitenciários e outros eventuais interessados, para posterior apreciação pela Presidência da República (BRASIL, 2015b).

A LEP (BRASIL 1984) determina que o DEPEN, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCP. É um órgão superior de controle, destinado a instrumentar a aplicação desta lei e das diretrizes da política criminal adotadas pelo Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (SALGADO, 2013).

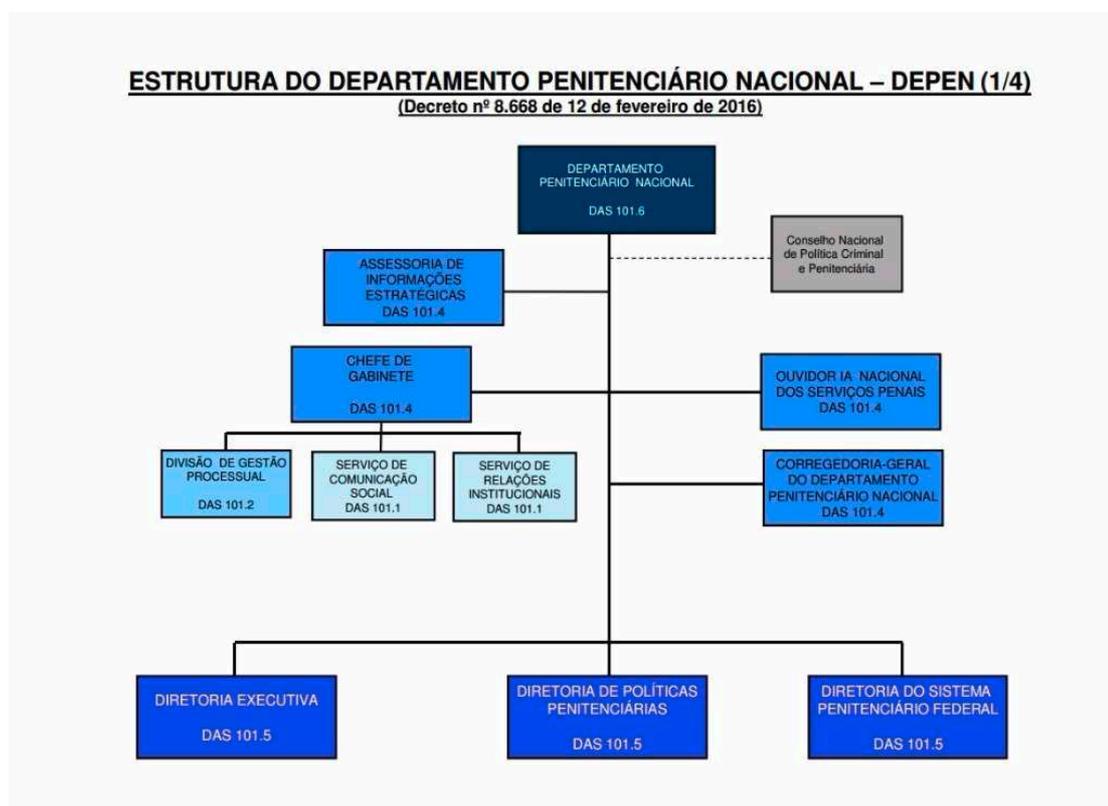
O CNPCP reúne-se ordinariamente uma vez por mês e, extraordinariamente, mediante convocação de seu presidente ou em decorrência de requerimento de um terço dos membros. As reuniões são públicas, mas podem transformar-se em reservadas por deliberação do presidente ou do plenário, quando a natureza do assunto o exigir. A cada quatro anos o CNPCP elabora o Plano Nacional de Política Criminal que fixa as diretrizes para essa política. (BRASIL, 2015b).

O documento se divide em duas partes. Na primeira, são apresentadas as medidas

relacionadas à “porta de entrada” do sistema penal, a fim de revelar o que tem levado ao quadro atual da política criminal. Inicia-se com a indicação da necessidade de adequação da política criminal e penitenciária aos modernos instrumentos de governança em política pública, medida que se sobrepõe às outras e demanda, das três esferas de poder, o alinhamento para promoção de uma política que guarde relação com parâmetros de eficácia e efetividade, exigidos para uma política pública. Em seguida, apontam-se as alternativas penais, com a priorização da justiça restaurativa e da mediação penal, como primeira opção da política pública, com vistas à superação do paradigma punitivo e combate à cultura do encarceramento (BRASIL, 2015b).

A participação é uma diretriz a ser cumprida no sistema prisional, apontada no documento que afirma o fortalecimento de mecanismos que possibilitam a participação da sociedade no sistema prisional, e que amplia o acesso à informação, propicia a aproximação da comunidade com a prisão e da prisão com a comunidade, resultando na redução dos danos da vivência prisional, bem como aprimora a inserção social daqueles que estão encarcerados (BRASIL, 2015b). Na Figura 1, a seguir apresenta-se a estrutura do departamento penitenciário nacional ao qual o CNPCP é parte:

Figura 1: Estrutura do Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN



Fonte: Depen (2015, p.12)

Nota-se que o papel da participação é uma meta do setor, conforme o documento de modelo de gestão do DEPEN (2015), apresentado na Figura 1. Isto demonstra alinhamento de ordem normativa dos órgãos do setor penitenciário, que traz a participação como diretriz de diminuição do encarceramento e aumento de outras políticas públicas alternativas para trabalhar no setor prisional.

4 HISTÓRICO DA SEGURANÇA PÚBLICA

As reflexões sobre políticas de segurança pública sempre foram mínimas no mundo acadêmico, a produção nesta área a partir do início dos anos 80, com o processo redemocratização obtiveram seus avanços, alguns trabalhos foram elaborados procurando pensar os desafios da Segurança Pública: Soares (2000); Silva Filho (2003); Sento-Sé (2005) e Rolim (2006); entre outros que passariam a analisar, por meio de levantamentos empíricos, os obstáculos que se interpunham à efetiva implementação das políticas por parte do Estado que, embora mantivesse traços de autoritarismo, passava a assumir um perfil mais democrático.

Parte dessas análises apresenta as “contradições” entre o quadro institucional recém-instalado, cada vez mais pautado pela democratização, e a persistência de parâmetros político-administrativos que se interpunham na efetiva realização das ações governamentais. Mais recentemente, as análises de Políticas Públicas de Segurança têm se voltado para a questão da reforma do Estado e, principalmente, para o debate sobre o papel da sociedade civil no processo não só de criação de uma agenda para a área de Segurança Pública, mas também como ator diretamente envolvido na implementação de ações e políticas. (XAVIER, 2017). Assim, no que diz respeito às políticas públicas de intervenção social pode-se afirmar que:

Toda política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade. Articula diferentes sujeitos, que apresentam interesses e expectativas diversas. Constitui um conjunto de ações ou omissões do Estado decorrente de decisões e não decisões, constituída por jogos de interesses, tendo como limites e condicionamentos os processos econômicos, políticos e sociais. Isso significa que uma política pública se estrutura, se organiza e se concretiza a partir de interesses sociais organizados em torno de recursos que também são produzidos socialmente. Seu desenvolvimento se expressa por momentos articulados e, muitas vezes, concomitantes e interdependentes, que comportam sequências de ações em forma de respostas, mais ou menos institucionalizadas, a situações consideradas problemáticas, materializadas mediante programas, projetos e serviços (SILVA, 2001, p.37).

Conforme o disposto acima, verifica-se que uma das características das políticas públicas é a intervenção estatal, não de qualquer forma, mas se coadunando com o anseio social. Desta forma, vale lembrar surgimento das políticas de segurança pública, que foram embrionárias deram-se com as constituições de 1934, 1937 e a de 1946, bem como com o código Penal de 1940 e com o Código de Processo Penal de 1941. Nesse contexto histórico houveram as primeiras mudanças normativas que formalizaram as instituições de controle

social formal, como a Polícia, a Justiça e o Sistema Prisional, pois estas não estarem conectadas ao Estado Novo formado a partir de 1937, o que trouxe uma centralização e uma racionalização da administração pública sem precedentes na história do país. Houve uma degradação dessas instituições durante o Estado Novo, e mais adiante a Ditadura Militar. Nesta época, as violações de direitos, as prisões ilegais, a violência policial, as condições iníquas de cárceres e instituições de repressão foram o que prevaleceram (HOLLOWAY,1997).

O período de 1945 a 1964, do ponto de vista constitucional, foi uma exceção a essa regra. A tortura, a corrupção, as atividades de justiceiros e as rebeliões em presídios parecem ter uma história mais longa e um destino mais persistente do que imagina a credulidade democrática atual (SILVA FILHO, 2003).

A Constituição Cidadã, em 1988, incorporou direitos civis, políticos e sociais. O controle do uso da força Estatal, até a transição política de 1985, era constante, tanto que qualquer tratado internacional que versasse sobre direitos humanos, por exemplo, era mera expectativa de direito, haja vista a distância entre as práticas dos agentes do Estado e as exigências legais. Desta forma, o controle interno através das Corregedorias de Polícia e controle externo, pelas Ouvidorias, são práticas recentes que tomaram força após a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (BRASIL, 1995).

As atividades de segurança públicas somente poderiam ser controladas pela sociedade em um Estado Democrático de Direito, deste modo, apesar de um novo formato de política institucional, baseadas no reconhecimento de direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, isto é da democracia formal, os institutos jurídicos tradicionais do direito e as práticas institucionais baseadas no Estado não tiveram efeitos imediatos, subsistindo práticas ilegais, corrupção, violência, promovidas pelos agentes estatais, bem como toda uma cultura autoritária (SOARES,2007).

A Segurança Pública, antes restrita apenas à competência estatal, através da ação das polícias, agora (pós Constituição de 1988) se apresenta como sistema que interliga Estado e sociedade com o objetivo comum, garantir o acesso ao gozo da cidadania. O conceito da Segurança Pública não mais se limita apenas ao estado de tranquilidade, sem ocorrência de práticas de delito, mas como meio de garantia ao exercício de direitos, como: o direito de ir e vir (direito de locomoção), direito de livre manifestação e direito a ter direito. Uma Política de Segurança Pública deve priorizar, segundo os princípios constitucionais vigentes, a manutenção da ordem com respeito às leis e aos direitos humanos e principalmente a participação social nos debates da Segurança Pública (SOARES, 2006).

Diante disto, analisar políticas públicas na segurança pública teve suas premissas, em um conceito democrático de justiça penal com estruturas e práticas emancipadas da natureza estritamente punitiva para ampliar o seu leque de respostas às questões criminais, tendo em vista a natureza heterogênea dos problemas e a necessidade de integrar a resposta penal aos enfoques, métodos e objetivos de outros instrumentos de proteção de direitos (PIRES, 2004).

O Sistema de Justiça Penal complementa o Sistema de Segurança Pública, os dois sistemas quando trabalham em harmonia possibilitam o acesso à cidadania ao se garantir o respeito à norma e à dignidade humana quando no cumprimento da pena restritiva de liberdade (LAZZARINI, 1999).

A Segurança Pública, compreendida como política pública, ainda se encontrava em fase de construção, tendo em vista que o processo de redemocratização brasileira recente (1985), ainda há resquícios da Ditadura Militar nas práticas institucionais das polícias. Desta forma, a consolidação da Segurança Pública, no viés democrático, só advém da prática institucional e da percepção social.

Percebe-se no discurso oficial uma forte tendência em garantir, formalmente, a participação da sociedade na discussão da questão da Segurança Pública, mas na prática há limitações quanto a essa gestão compartilhada da Segurança Pública. Assim, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206, VI, art. 227, § 7º).

Diversos mecanismos de participação da comunidade na gestão das políticas públicas foram implementados no Brasil, quais sejam: orçamento participativo, conselhos gestores, conferências, plebiscito e iniciativa popular legislativa são alguns dos mecanismos encontrados para efetiva prática desse espírito constitucional.

Assim, as Políticas de Segurança Pública para a sociedade ainda carecem de muito debate e vontade política para um amadurecimento compatível com a vontade social. Desta forma, por controle social entende-se a participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução das políticas públicas, avaliando objetivos, processos e resultados (FERREIRA, 1997).

Esse breve histórico buscou introduzir a discussão sobre a questão da Segurança Pública, onde o Estado assume o papel de garantidor. Portanto, o Estado organizará mecanismos formais de controle social, como: Justiça, Polícia e Sistema Prisional para consecução da ordem pública. E o objeto de estudo deste trabalho é exatamente a instituição

que agrega a participação, a normatização e fiscalização destas políticas criminais que é o CNPCP.

4.1 Histórico das experiências participativas na segurança pública

A transformação de gestão e institucionalização de políticas de segurança é dificultosa, exatamente pelos antagonismos presentes nos discursos dos seus protagonistas: de um lado estão os discursos de garantia dos direitos humanos com segurança pública e, de outro, o endurecimento penal, apoiando a criação de mais prisões para a contenção da criminalidade (AZEVEDO e CIFALI, 2015).

A agenda política da segurança pública, tanto do ponto de vista acadêmico, quanto político, está centrada na análise e gestão do sistema de justiça criminal, no qual se compara a segurança com segurança contra crime e política de segurança com política criminal. Trata-se de uma leitura da demanda dos conflitos interpessoais, tomando o discurso de segurança pública como um legislador de repressão. O direito penal tem sido muito utilizado, uma vez que não se procura resolver os conflitos com processos sociais, pois os problemas são “policializados”, ao invés de politizados (XAVIER, 2017).

Para Azevedo e Cifali (2015), uma estrutura policial profissionalizada, capaz de estabelecer vínculos com a comunidade e atuar na resolução de conflitos, pode contribuir na redução da violência e na garantia da segurança pública no Brasil. Demonstrando que, apesar da segurança pública ser precária, a participação da comunidade como recurso, seria um valioso instrumento na conquista de alguns avanços em relação às políticas de prevenção e enfrentamento da violência.

Neste contexto, a política nacional de participação de segurança pública, ainda, é muito recente no Brasil. As primeiras iniciativas residiram na criação dos conselhos comunitários de segurança entre os anos 1980 e 1990. Mesmo com a determinação da participação na Constituição de 1988, que tornou todos os entes da federação responsáveis pelo desenvolvimento e implementação de políticas públicas, não houve uma definição com clareza da responsabilidade deste setor.

Deste modo tais conselhos eram considerados um suplemento às carências de policiamento comunitário, não sendo encarados como espaços de partilha de poder, de proposição, monitoramento e revisão das ações públicas (SÁ E SILVA e DEBONI, 2012; SÁ E SILVA, 2012). Em 1995 foi criado, dentro do Ministério da Justiça, a primeira secretaria

responsável por segurança pública, que mais tarde foi denominada de Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), cujo objetivo era trabalhar em conjunto com os governos estaduais na implementação de uma política nacional (CARVALHO e SILVA, 2011).

Em 2000, foi criado o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), que anunciava a criação de um Fundo Nacional de Segurança Pública que apesar dos avanços, ocorreram poucos debates com uma comunidade política pequena e desorganizada. Uma pequena discussão do movimento da sociedade civil começou a desabrochar no início dos anos 2000. Embora o nível organizacional fosse pequeno, em comparação aos outros setores, o número de grupos civis envolvidos nos debates sobre segurança pública começou a se expandir (PAVEZ, TOLEDO e GONÇALVES, 2009).

Outro passo, no processo de construção de uma política de segurança pública, que envolvia maior consulta e participação direta da sociedade civil, foi a elaboração do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), cujo foco principal é na juventude. O PRONASCI ressaltou a municipalização da participação, como autor capaz na implementação de políticas públicas, criando os conselhos municipais de segurança pública, o que se configurava uma legítima arena participativa de estratégias a nível local. As políticas previstas no programa apresentaram tendências transformadoras, como o regime democrático e o respeito aos direitos humanos, e foi reflexo de grande debate acadêmico quanto a execução de políticas participativas no setor (CHAI e ALMEIDA, 2014).

Enquanto nos anos 1990 os principais protagonistas eram ONGs e institutos de pesquisa, no início dos anos 2000, grupos religiosos, especialmente um grupo maçônico e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), grupos de defesa dos direitos humanos e organizações que representam os pobres urbanos começaram a organizar campanhas, protestos e outras atividades para chamar a atenção ao problema. Em 2000, a CNBB organizou a Campanha da Fraternidade (programa nacional com forte impacto na comunidade católica) sobre o tema "Solidariedade e Paz". O referendo nacional do desarmamento, em 2005, também, mobilizou debates públicos acerca dessa questão (PAVEZ, TOLEDO e GONÇALVES, 2009).

Do ponto de vista macro, as primeiras experiências participativas nacionais, no âmbito de segurança pública, foram a reformulação do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONSEG) e a realização da I conferência Nacional de Segurança Pública (CONASP). A CONASP foi criada através do Decreto nº 98.936/1990 (BRASIL, 1990) e, desde sua criação, até 2008, era composta por representantes do Ministério da Justiça, Ministério Público Federal, dos departamentos da Polícia Federal Rodoviária, entre outros (SÁ E SILVA e

DEBONI, 2012). Sabe-se que esse conselho tinha atribuições meramente técnicas e não contava com a participação da sociedade civil e trabalhadores da área de segurança pública.

A proposta para se criar Conselhos de Segurança Pública e a Conferência Nacional, não veio da sociedade civil, mas de um grupo de oficiais do Estado, da SENASP, os quais eram, pessoalmente, comprometidos com abordagens participativas. O apoio do ministro da Justiça, Tarso Genro, ex-prefeito de Porto Alegre, cuja carreira esteve, intimamente, associada ao programa municipal de Orçamento Participativo, desempenhou um papel importante. No entanto, o fato de apenas um pequeno número de organizações da sociedade civil estarem envolvidas com a questão, a falta de tradição no diálogo Estado com a Sociedade e o histórico de conflito entre organizações civis e a polícia, criou um terreno inóspito para experimentações com dinâmicas participativas (ARBES, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Enquanto em outros setores (saúde, educação etc.) as formas institucionalizadas de participação tiveram que se adaptar às densas redes que já existiam (entre movimentos sociais e o Estado), na área de segurança pública, a participação institucionalizada tinha o objetivo de estimular relações, ativar conexões e superar a desconfiança e o distanciamento da sociedade. Superar este preconceito exigiu identificar atores-chaves na sociedade civil, e no Estado, e comprometê-los com a criação deste processo participativo atípico.

A inoperância dos institutos CONSEG e CONASP levou à necessidade de reformulação do instrumento de proposição efetiva e de monitoramento das políticas de segurança pública, em acordo com os demais conselhos de políticas públicas, como educação, saúde etc., com a necessária participação da sociedade civil. Em 2009, os participantes da Assembleia Nacional estenderam o mandato da Comissão, a fim de renovarem as eleições do Conselho Nacional e, em 2010, escolheram seus representantes para o mandato 2010-2012, havendo doze assentos para a sociedade civil, nove para os trabalhadores e nove para oficiais do Estado (nomeados pelo governo). As organizações da sociedade civil mobilizaram-se ativamente para essas eleições (TEIXEIRA, 2013).

Assim, a CONASP passou por uma outra reformulação, através do decreto nº 7.413 de 30 de dezembro de 2010 (BRASIL 2010), passando a ter por finalidade a formulação e proposição de políticas públicas, deixando evidente uma função distinta dos conselhos comunitários de segurança de meados da década de 1980 e do CONASP de 1990. Finalmente, o foco na proposição de políticas públicas de segurança pública, antiga reivindicação dos ativistas em direitos humanos, fora atendida vinte anos após a Constituição de 1988. A representação política dessas arenas ficou personificada na figura do conselheiro, dando garantia de independência e autonomia à sociedade civil no processo de escolha das entidades

e organizações, legitimando o processo (CHAI e ALMEIDA, 2014).

A CONSEG, realizada de 27 a 30 de agosto de 2009, foi outro espaço de participação na história da segurança pública, isto porque, estava sendo criando um ambiente de condições para um amplo debate e troca de experiências entre gestores, trabalhadores da segurança pública e segmentos sociais. Esta conferência dividiu-se em três eixos temáticos, sendo o primeiro referente à gestão democrática, controle social e externo, integração e federalismo, exaltando a nova concepção participativa da segurança pública, voltando a simetria entre Estado e sociedade (CHAI e ALMEIDA, 2014).

O estudo de Pavez, Toledo e Gonçalves (2009) usou análises de redes sociais para mostrar que um dos principais resultados da conferência foi o aumento nos contatos entre os atores nessa área política. A comparação da rede, antes e depois da conferência, revelou maior densidade, ou intensificação dos vínculos, em relação ao momento anterior ao início do processo preparatório da primeira CONSEG.

Neste sentido, entre as principais diretrizes eleitas na CONSEG, estão a criação, fortalecimento e reestruturação dos conselhos municipal de segurança pública, com poder consultivo, deliberativo, propositivo e avaliativo das políticas públicas de segurança e a definição de norteadores para a gestão democrática do sistema prisional com o incentivo à criação dos conselhos penitenciários nas diferentes esferas de governo, bem como das ouvidorias, para facilitar o controle social através de mecanismo autônomo e paritários (CHAI e ALMEIDA, 2014).

Deste modo, percebe-se a reformulação do Estado quanto a sua concepção de participação e sua evolução histórica no setor de segurança pública, reconhecendo a embrionária participação política setorial existente até o momento, sendo de suma importância, pesquisas acadêmicas que demonstram o que é o espaço sob esta perspectiva.

4.2 Participação democrática no sistema prisional

As diretrizes eleitas pela CONSEG abriram espaços norteadores para novas definições quanto a gestão democrática prisional. Em 2015, foi criado um modelo de gestão para políticas prisionais pelo Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) em parceria com o Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento. Este programa teve como objetivo principal trazer novas formulações no sistema penitenciário do Brasil, estimulando o diálogo entre os entes federativos e sua transformação em instituições aptas a garantir o diálogo dos direitos a todos os atores envolvidos no sistema, trazendo o controle social como meta de

transformação em políticas públicas prisionais. Entre as metas desse documento destacam -se:

A prisão como forma final da punição: uma perspectiva de desencarceramento, de promoção das alternativas penais e de participação social. O Brasil possui a quarta maior população prisional do mundo, confinada num sistema penitenciário superlotado e formado por um perfil bastante característico de presos. Não obstante, outros dados identificados pelo Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias também merecem ser destacados. No Brasil, cerca de 41% das pessoas privadas de liberdade são presos sem condenação. Significa dizer que quatro a cada dez presos estão encarcerados sem terem sido julgados e condenados. (...) Além da porcentagem de presos sem condenação, releva aferir o tempo médio que o preso sem condenação fica recolhido (...) cerca de 60% dos presos provisórios estão custodiados há mais de noventa dias aguardando julgamento (BRASIL, 2015a, p. 22 – 23).

Assim, a postulação nº 03, demonstra o pedido de incentivo da sociedade civil no planejamento, acompanhamento e execução destas penas, de modo que os resultados obtidos com essa participação tenham reflexos, também, educativos da população, ampliando o alcance do controle social e dos resultados práticos, conforme pontua:

Aproximando esta perspectiva ao contexto latino-americano, o enfoque de garantia de direitos nas políticas públicas é assumido como eixo de articulação de diferentes iniciativas empreendidas, conjuntamente, pelos países membros do Mercosul, região historicamente marcada pela ausência de direitos para parcelas significativas das populações de cada nação, por experiências de autoritarismos e ditaduras, pela fragmentação da cidadania. Em contextos como este, o enfoque em direitos aponta para a centralidade dos princípios de igualdade e de não-discriminação como horizonte das intervenções estatais, tendendo a fortalecer os âmbitos públicos e democráticos de debate, de decisão e de ação nos processos de políticas públicas, por meio da participação social, de uma gestão transparente, de mecanismos de denúncia e da produção de informações públicas e formas de acesso a elas. A partir de tal perspectiva, as políticas públicas (...) se constituem como espaços privilegiados para a construção de uma cidadania plural (BRASIL, 2015a, p. 13).

Esta nova gestão, expressa no documento, compreende que o sistema prisional tem muitas outras políticas a serem garantidas pela população encarcerada, como o desenvolvimento humano e social e uma ruptura ao entendimento de participação na segurança pública:

Desta forma, estes espaços institucionais na segurança pública são um desafio, pois exige verificar o que estes atores neste campo entendem a efetiva implantação de seus princípios em práticas cotidianas, mobilizando os diferentes atores garantindo o desenvolvimento de uma democracia substantiva que reconheça e assegure a participação de todas as pessoas, mesmo aquelas privadas de liberdade, na construção de um sentido amplo de cidadania. Desse ponto de vista, a estratégia de desencarceramento, com a

abertura de outras realidades e instituições é tarefa fundamental para a administração penitenciária (BRASIL 2015a, p. 23-24).

Desta forma, a gestão democrática penitenciária está evidente neste setor, cujos marcadores são edificados pela administração do Estado, observa-se:

É tarefa fundamental para a Administração Penitenciária, motivo pelo qual torna-se imprescindível a estruturação de um órgão gestor capaz de conduzir, de forma orientada, participativa, democrática e planejada, as diversas articulações que este novo paradigma da gestão prisional exige (BRASIL, 2015a, p. 23-24).

Isso aponta para a necessidade de adaptação da administração penitenciária à nova realidade, em que órgãos independentes autônomos e profissionalizados gerem estímulos de controle social. Percebe-se, na participação política, o discurso de um dos antídotos para o quadro estrutural, hoje, encontrado nos presídios, bem como, um caminho educativo para a política prisional superar o paradigma legalista e fragmentário que marca a arena da segurança pública em geral e, especificamente, ao prisional. Existem estímulos a um conjunto mais amplo de políticas públicas, com o foco na ressocialização, para o retorno à liberdade civil, especificamente, aos Estados membros, conforme:

E os entes federativos - mesmo àqueles onde já existe uma Secretaria própria para a Administração Penitenciária - faz-se importante aprimorar sua estrutura de gestão, ao Departamento Penitenciário Nacional cabe, por seu turno, articular, incentivar e apoiar a implantação de mecanismos de redução das altas taxas de encarceramento, de substituição da prática excessiva de prisões provisórias, de alternativas penais e de enfrentamento à superlotação que marca as prisões brasileiras, especialmente por meio da garantia de políticas e assistências que permitam a progressão de regime e a redução da pena privativa de liberdade como medida punitiva, devendo, para tanto, articular, em nível federal, a formulação e proposição de políticas que possam ser desenvolvidas no âmbito dos sistemas prisionais estaduais. De modo complementar, o fomento e o apoio técnico, de conhecimentos, financeiro e material para que os entes federativos aprimorem suas estruturas organizacionais, bem como o desenvolvimento de processos de indução para a criação dos Órgãos Gestores de Administração Penitenciária nos estados, é tarefa que se insere no conjunto de ações necessárias à implantação de um Modelo de Gestão para a Política Prisional no Brasil (BRASIL, 2015a, p.178).

O reconhecimento do DEPEN sobre as políticas participativas, dentro do sistema prisional, retrata o entendimento maior desses espaços de controle social, criados com o fim de partilhar o poder de gestão em suas políticas. Porém, por ser uma política muito recente, faz-se necessário entender do que se trata essa participação social. Os atores envolvidos nestes

espaços compreendem o que estão fazendo ali? Eles defendem o que? As suas decisões serão um grande norteador para o desenvolvimento de um novo campo de compreensão de efetividade desse campo.

5 METODOLOGIA

5.1 Conceitos de padrões decisórios

O CNPCP possui diversas competências definidas em lei e normas infralegais com efeito sobre Política Nacional Criminal e Penitenciária, e seu próprio funcionamento interno. Em geral essas competências são cumpridas por meio de manifestações institucionais do órgão, que revelam a posição e o juízo de valor do grupo que compõe o conselho acerca de determinada questão. Para chegar a essas manifestações, o órgão prevê algumas formas de deliberação coletivas, sendo que “O conceito de deliberação se refere a um processo decisório que é precedido de um debate bem informado acerca das alternativas postas à definição dos problemas e as formas de intervenção” (PONTUAL, 2008, p.14).

Essa tomada de posição acerca de um assunto submetido à análise do conselho é o que está sendo considerado aqui como decisão. É, portanto, um tipo especial de manifestação. Para os efeitos deste trabalho, manifestação é considerada como a exteriorização, explícita e consciente, de qualquer juízo sobre determinado assunto. As manifestações podem ser individuais, quando emitidas no intuito de expressar a opinião pessoal do participante, ou institucionais, quando se referem à posição assumida pelo colegiado. No caso do CNPCP, não há representação individual, por isso todas as manifestações gozam de institucionalidade, o que torna essa distinção pouco útil.

Considerando isso, é possível definir decisão como o ato enunciativo que baseado nas manifestações dos diversos componentes do CNPCP e nas suas interações discursivas, produz um tipo de juízo que passa a ser reconhecido como a manifestação institucional do conselho. Aos seus representantes cabe, a partir da decisão, afirmar e defender essa manifestação resultante nos demais espaços de que participam, assim como enunciaram as manifestações institucionais dos órgãos/grupos que representam perante o conselho. A importância dada à manifestação institucional do CNPCP em outros espaços é que torna disputado o processo de tomada de decisão.

Assim, para identificar as decisões dentro do extenso conjunto de manifestações proferidas nas reuniões do CNPCP, será necessário: 1) Explicitude — para efeitos desta pesquisa, somente são consideradas as manifestações verbais, explícitas, públicas e registradas dos participantes; 2) Institucionalidade (do CNPCP) — também somente são consideradas as decisões reconhecidas como provenientes do conselho como um todo, não de

um dos seus segmentos; 3) Conclusividade — diferentemente das propostas, as decisões possuem um caráter de conclusão das deliberações, ou seja, encerram um processo de disputa entre as diversas manifestações concorrentes e estabelecem um parâmetro a ser considerado nos debates futuros; 4) Autoridade — para serem reconhecidas, as decisões precisam ser afirmadas pelos agentes previamente legitimados como representantes institucionais.

5.2 Fontes de pesquisa, método e recorte temporal

O CNPCP, promove seus processos de tomada de decisão de forma presencial em reuniões plenárias. Essas reuniões representam a ocorrência de proposições, manifestações e decisão, que interessam a esta pesquisa. Os dados referentes a cada manifestação, portanto, podem ser recuperados por meio das formas usuais de registro de reuniões plenárias.

As atas das reuniões plenárias foram eleitas como fonte primária da pesquisa por diversas razões. Em primeiro lugar, explicitam as manifestações dos participantes, de forma identificada, no contexto em que foram proferidas. Em segundo lugar, são documentos disponíveis publicamente, de fácil acesso, e sistematizados de acordo com cada etapa da reunião. Em terceiro lugar, as manifestações reunidas nas atas são as manifestações institucionais dos participantes, no exercício da função de conselheiros.

Quando a ata é discutida e aprovada em reunião plenária, presume-se que todo o conselho, coletivamente, concordou com aquela síntese. Portanto, as falas reduzidas, excluídas ou mesmo modificadas passaram por uma análise coletiva feita pelos próprios emissores e foram confirmadas como a representação oficial das manifestações institucionais do âmbito do conselho.

A adoção das atas como fonte primária de pesquisa implica reconhecer e analisar as suas limitações. Atas não são documentos completos, como as gravações, e não expõem a integralidade da fala dos participantes. Isso pode limitar a compreensão de alguns debates e alguns argumentos, mas o foco desta pesquisa é na articulação das manifestações e não necessariamente no seu conteúdo integral. Outra dificuldade é a existência de erros de redação e de identificação e um bom número de omissões no texto. A correção dessas informações pela consulta às fontes auxiliares nem sempre é possível, o que torna esses erros inevitáveis. A forma adotada para lidar com essas situações de erro de texto é ampliar o universo de análise, para que essas situações se tornem uma fração menor do conjunto de dados analisados.

Por fim, uma limitação bastante relevante das atas é a falta de um formato padronizado

e sistemático de registro das manifestações. A forma de redação varia ao longo do período pesquisado e nem sempre permite a identificação fácil dos elementos que importam às variáveis desta pesquisa. Por essa razão, neste estudo foi necessário um trabalho prévio de registro e categorização das manifestações (e de outras informações relevantes) que se encontravam dispersas ao longo do texto, em um formato mais compreensível e comparável, que será exposto adiante.

O caminho metodológico escolhido fundamenta-se no método qualitativo, empregando como instrumento de pesquisa a análise documental feita com o auxílio do *software Nvivo* como ferramenta de busca de palavras. Feita análise de documentos oficiais disponíveis no *website* do Ministério da Justiça. As decisões sobre as políticas desta natureza, na maioria dos casos, envolvem acumulação de experiências, produção de novas ideias capazes de se impor e de serem processadas pelas instituições. Desta forma foram analisadas oitenta e oito atas de sessões plenárias das reuniões ordinárias e extraordinárias do CNPCP, de 2009 a 2017. Isso representou o registro e a análise de 318 decisões pela ótica das categorias apresentadas.

O período escolhido, decorre do fato de que somente através de uma dimensão temporal de longo prazo é possível avaliar os resultados de políticas adotadas, em razão de que nem todos os efeitos das políticas são conhecidos, ou mesmo esperados, com evidências, no momento de sua implementação. Neste cenário, as políticas participativas no setor de segurança pública tiveram seus avanços a partir de 2009, com a abertura da primeira conferência do setor, já exposto anteriormente no capítulo de histórico participativo da segurança pública. Foi utilizada, como método, a análise de conteúdo proposta por Bardin (2011). A autora destaca que, através da análise de conteúdo, é possível realizar a descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto da comunicação.

A fala dos atores governamentais designados politicamente e responsáveis pela formulação do programa foram relevantes para essa pesquisa, pois a partir delas foram formuladas respostas às categorias de análise. O método terá seu enfoque direcionado para uma perspectiva qualitativa, em que o foco repousa sobre a análise de determinadas categorias analíticas (BARDIN, 2011). As perguntas a serem respondidas são: o que os atores discutem? Do que tratam essas decisões?

5.3 Categorias de análise

Foram criados para a tipologia destas decisões, quatro categorias de análise,

especificadas com o intuito de iluminar o repertório decisório do ponto de vista do momento da incidência e das matérias sobre as quais se objetiva decidir, estas foram retiradas da teoria que apresenta a participação como uma função endógena aos conselhos. Foram identificados e criadas estas categorias através a análise minuciosa de cada decisão que se repetia sobre determinados tema nos dados . Como se trata de um conselho de segurança pública a verificação de categorias como políticas públicas penitenciárias, estudos e leis também são essenciais para entender suas decisões, visto que a lei (LEP) a qual este conselho é submetido determina a sua função com essas categorias.

QUADRO 1: Quadro Conceitual

CATEGORIAS	CONCEITO
POLÍTICAS PENITENCIÁRIAS	Decisões que envolvem políticas administrativas do sistema prisional, bem como direitos dos presidiários, e arquitetura penal, fiscalização política que contempla ações de vigilância da administração e a agentes executores da política.
LEIS	Decisões que envolvem leis de execução penal e direito penal, bem como normas de caráter orientador as demais instâncias que trabalham com políticas criminais e penitenciárias, devido a este órgão criar resoluções que orientam os presídios e órgãos fiscalizadores de todos os entes federativos.
ESTUDOS	Decisões que englobam criação de comissões internas de divisão de estudos que envolve matérias que afetem diretamente estas políticas.
PARTICIPAÇÃO	Envolvem decisões de regulação e de supervisão sobre instâncias setoriais que envolvem participação da sociedade civil.

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

A categoria políticas penitenciária abarca: definições de diretrizes e/ou normas para orientá-la, estabelecimento de objetivos, metas e/ou resultados de mudanças a instancias estaduais sobre políticas administrativas do sistema prisional, bem como, direitos dos presidiários, e arquitetura penal, fiscalização política que contempla ações de vigilância da administração e a agentes executores da política, mediante medidas que objetivam incrementar a transparência ou exprimem avaliação acerca da prestação de contas de tais órgãos ou agentes com a vistoria de presídios e relatórios que descrevem o funcionamento destes.

A categoria leis inclui decisões a respeito das leis de execução penal e direito penal, bem como normas de caráter orientador as demais instâncias que trabalham com políticas criminais e penitenciárias, devido a este órgão criar resoluções que orientam os presídios e órgãos fiscalizadores de todos os entes federativos, engloba também decisões a respeito do funcionamento interno do conselho e da conduta de seus conselheiros, como determinados mudanças em regimento interno, determinação de calendário de funcionamento.

A categoria estudos engloba a criação de comissões internas de divisão de estudos que envolve matérias que afetem diretamente estas políticas, para futuro projetos de leis, que forma criados por parlamentares como projetos do próprio conselho. A categoria “participação” envolve decisões de regulação e de supervisão sobre instancias setoriais que envolvem participação da sociedade civil, notadamente conselhos de comunidade, conferências e envolvimento de uma proposição e deliberação destas instancias afetando diretamente os debates do conselho.

A forma como essas categorias foram retiradas, foi através dos trechos das atas que descreviam as reuniões que envolviam realmente deliberações e debates e decisões sobre um determinado assunto. (estudos, leis, participação e políticas penitenciárias. Os resultados demonstram que o CNPCP, em suas reuniões deliberam sobre participação minimamente. Estas decisões estão em sua maioria na seara de resolver problemas de ordem penitenciaria como fiscalização de presídios, direitos aos presos, arquitetura penal entre outros.

Foram selecionados trechos exemplificativos sobre cada categoria, com as características das categorias e de como foi identificado nos dados disponíveis nas atas:

QUADRO 2: Trechos exemplificativo de categorias

POLÍTICA	“sugere realização de inspeção em todo o Complexo” número da
----------	--

PENITENCIÁRIA	<p>ata e data (CATEGORIA DE POLÍTICAS PENITENCIÁRIA DAS DECISÕES DO CNPCP)</p> <p>“solicitando que se manifeste sobre a inconsistência das informações prestadas pelo Estado do Rio de Janeiro e que acione os mecanismos ao seu alcance para que aquele estado preste com efetividade assistência à saúde e oportunidades de trabalho de presos” (ATA DA 351ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 30 E 31 DE MARÇO DE 2009)</p>
LEIS	<p>“Altera os arts. 124, 125 e 126 do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940). Aumenta a pena de detenção para a gestante que realizar ou conseguir o aborto, a pena de reclusão para o aborto realizado por terceiros e tipifica o crime de induzir, instigar ou auxiliar mulher grávida a abortar” (ATA DA 350ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2009)</p> <p>“Nota Pública que trata da manifestação do CNPCP acerca do Projeto de Lei em trâmite no Congresso Nacional sobre as "10 medidas contra a corrupção” (ATA DA 352ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 27 E 28 DE ABRIL DE 2009)</p>
ESTUDOS	<p>“Do estudo feito pelo CNJ acerca da situação do atestado de pena nos Tribunais, embora ainda não tenha incluído os federais” (ATA DA 352ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 27 E 28 DE ABRIL DE 2009)</p> <p>“Conselheiro x comunicou sobre a formação de um grupo de trabalho para a realização de mutirões, elaboração de estudos e apresentação de propostas” (ATA DA 350ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2009)</p>
PARTICIPAÇÃO	<p>“a qual é específica para tratar com os movimentos sociais, oferecendo um histórico das ações da Secretaria, dizendo que o CNPCP é um dos trinta e seis Conselhos considerados com cem por cento de participação da sociedade civil em sua composição, sugerindo a ideia de realização de uma Conferência Nacional de Política Criminal e Penitenciária para fins de 2012” (ATA DA</p>

	<p>350ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2009)</p> <p>“O Dr. X entregou a todos os presentes uma planilha relacionando todas as Conferências Nacionais previstas para 2011 e 2012, ressaltando que a participação social ajuda a formular políticas públicas e promove ambiente de cooperação e consensos” (ATA DA 350ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2009)</p>
--	--

Fonte: Elaborado pela autora (2018)

6 RESULTADOS

6.1 Criação de nuvem de palavras

Para verificação inicial das palavras mais frequentes no banco de dados utilizado para a pesquisa, foi manipulado o *Software Nvivo*, com uma ação de operação de contagem de frequência de palavras, que possibilita a medição da maior quantidade de termos usados em um determinado documento. Para isto foi feita a busca das palavras de até cinco caracteres mais frequentes, de todas as oitenta atas, de 2009 a 2017.

Após a definição do universo total das palavras, o passo seguinte na análise retorna novamente para tratamento dos dados, sendo neste momento, com o procedimento da exclusão dos itens compreendidos como irrelevantes para construção das categorias temáticas, compostas pelos temas recorrentes. A exclusão é feita por não conter, na palavra, um significado direto e/ou relevante como o objeto de estudo. Para a operação de exclusão de palavras, consideradas irrelevantes, o *Nvivo* dispõe de uma opção onde o analista adiciona cada item, que deseja afastar da investigação, a uma lista de palavras atribuídas e denominadas pelo *software* como impedidas de serem agregadas ao processo de análise de conteúdo, conforme demonstrado na Figura 1.

Figura 2: Nuvem de palavras



Fonte: Elaborado a partir do *software Nvivo* (2018)

As palavras que mais aparecem estão sempre com letras maiores: conselheiro, conselho, CNPCP, presidente, estado, processo, reunião, justiça, parecer, penitenciária. Conforme percebido, na Figura 1, as palavras em letras menores são as menos frequentes. Nota-se que palavras como partilha de poder, sociedade civil, participação e políticas públicas não são encontradas nos dados preliminares, nem mesmo em letras menores, que representariam menos frequência pelo programa no período de 2009 a 2017.

A análise do que, realmente, estes espaços decidem representa uma ruptura de paradigma participativo, devido a não utilização, em nenhum momento, na tomada de decisões, termos que representem a partilha de poder político com o Estado, porém, as decisões retratam criação de normas para as políticas públicas prisionais. Este espaço cria resoluções e normas, bem como, debate e estudos sobre políticas penitenciárias.

Palavras como Conselheiro, CNPCP, presidente, estado e processo aparecem em quantidade superior as demais, pois retratam a atuação do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária como o mais atuante órgão no que diz respeito ao tema, assim, fica latente que o poder decisório desse órgãos e dos membros que a compõe e fazem parte do mecanismo como maior atuação e poder decisório sobre o tema.

Mesmo como um espaço legítimo de instituição participativa, existe uma configuração de funcionamento atípica, não demonstrando nos dados, o projeto político democratizante (DAGNINO,2004).O deslocamento em relação ao que eles entendem por participação política, traz evidências de que suas decisões são de caráter normativos de gestão e fiscalização, isto não descaracteriza essa arena em sua legitimidade participativa, mas apenas representa um outro olhar ao que o setor de segurança pública penitenciária entende por espaço de gestão de políticas públicas à população a qual representa.

6.2 Universo de análise das atas por suas categorias

No que diz respeito às políticas penitenciárias, estas remetem decisões que demandam encaminhamentos internos, pois implicam em execução por serviços próprios da execução penal e do sistema penitenciário, como por exemplo, denúncias de irregularidades ocorridas nas penitenciárias, relatórios de atividades de conselhos estaduais, e inspeções realizadas., como podem ser observadas nos Processos a seguir:

Processo CNPCP/MJ nº 08037.000077/2008-30. Assunto: Irregularidades ocorridas na Penitenciária Professor Ariosvaldo de Campos Pires, em Juiz de

Fora/MG. Parecer do Conselheiro Adeildo Nunes: **sugere realização de inspeção em todo o Complexo.** Aprovado, à unanimidade.

Processo CNPCP/MJ nº 08037.000091/2008-33. Assunto: Relatório de Atividades do Conselho Penitenciário de Goiás, exercício 2007. Parecer do Conselheiro Rodrigo Duque Estrada Roig Soares: Pelo encaminhamento de ofício à Secretaria de Segurança Pública e Justiça do Estado de Goiás e à Agência Goiana do Sistema Prisional solicitando esclarecimento detalhado ao CNPCP **quanto aos fatos narrados no relatório do Conselho Penitenciário de Goiás acerca do Centro de Inserção Social da cidade de Piranhas e acerca da Cadeia Pública da cidade de Jussara.** Aprovado, à unanimidade.

Processo CNPCP/MJ nº 08037.000011/2009-21 Assunto: Relatório de inspeção realizada pelo Conselho Penitenciário na Penitenciária Serrano Neves/RJ. Parecer da Conselheira Ela Wiecko de Castilho sugere: oficiar ao Depen **solicitando que se manifeste sobre a inconsistência das informações prestadas pelo Estado do Rio de Janeiro e que acione os mecanismos ao seu alcance para que aquele estado preste com efetividade assistência à saúde e oportunidades de trabalho de presos,** oficiar a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro encaminhando cópia destes autos, bem como a recomendação do aumento do número de Defensores em atividades nesse r. Órgão, ao Conselho Penitenciário do Rio de Janeiro, dando conta das providências adotadas. Aprovado, à unanimidade. (CNPCP, 2009)

No que diz respeito às irregularidades, é possível observar que a atuação do CNPCP é bastante diversas, uma vez que são inúmeras as demandas que surgem nesse quesito, assim nas citações acima observa-se que a realização de inspeções, o encaminhamento de ofícios questionando as irregularidades, bem como, ofícios para manifestação por parte das Penitenciárias sobre os abusos supostamente causados, são também uma atuação regular do CNPCP.

Nos trechos da categoria "leis" são incluídas deliberações que requerem aplicação de recursos de qualificação do Conselho relativas a capacidade de estudos e conhecimento específica dos conselheiros, no debate sobre leis e projetos que envolve política criminal e penitenciária, pois a deliberação deste combinam implicações de conhecimento jurídico do tema.

ASPAR/MJ nº 08001.010793/2008-32. Assunto: PL nº 2.433/2007, do Deputado Marcelo Serafim, PL nº 2.690, do Deputado Miguel Martini, e PL nº 3.673, do Deputado Sr. Pompeo de Mattos - **Altera os arts. 124, 125 e 126 do Código Penal (Decreto-lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940). Aumenta a pena de detenção para a gestante que realizar ou conseguir o aborto, a pena de reclusão para o aborto realizado por terceiros e tipifica o crime de induzir, instigar ou auxiliar mulher grávida a abortar.** Parecerda Conselheira Ela WieckoVolkmer de Castilho: Pela rejeição dos PL nº 2.433 e 2.690 e favorável ao PL nº 3.673, com **sugestão de que a redução da pena seja ampliada para o terceiro que realiza o**

aborto com o consentimento da gestante. Aprovado, à unanimidade. (CNPCP, 2009)

Apresentou minuta da **Nota Pública que trata da manifestação do CNPCP acerca do Projeto de Lei em trâmite no Congresso Nacional sobre as "10 medidas contra a corrupção**. O Conselheiro Fernando Kfoury se absteve da análise do documento, tendo em vista que o membro integra o Gabinete do Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público Estadual do Estado de São Paulo. Os Conselheiros André Cunha e Aldovandro Fragoso também manifestaram abstenção à Nota Pública. Após análise e apreciação, a Nota Pública foi aprovada pelo Plenário, em sua maioria. (CNPCP, 2016).

Em seguida, a Conselheira Maria Tereza Uille apresentou o estudo preliminar de conciliação na área criminal, elaborado pela Conselheira no âmbito do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), **destacando alterações na Lei n. 9.099/1995, no sentido de agilizar o andamento processual dos crimes de menor potencial ofensivo e sem violência ou grave ameaça**. Como encaminhamento, o Conselheiro Diogo Malan foi designado para a relatoria da matéria. (CNPCP, 2017)

Observa-se que diversos órgãos tomam decisões sobre diversos temas para que as leis tenham eficácia perante a sociedade, assim, os órgãos responsáveis pela aplicação das leis, quais sejam, o CNPCP, o Conselho Nacional de Justiça e o próprio congresso Nacional buscam interferir positivamente sobre a realidade das aplicações das leis, através de recomendações ou mesmo de mudanças legislativas contínuas que podem ser capazes e eficazes nos controles das aplicações legais.

Em se tratando de trechos na categoria estudos, seminários de capacitação aos conselheiros, com reuniões temáticas, grupos de trabalhos e comissões da participação das pessoas da execução penal, são encontradas nestas categorias diversos exemplos de atuações, vejamos:

Processo CNPCP/MJ nº 08037.000195/2008-48 Assunto: **Do estudo feito pelo CNJ acerca da situação do atestado de pena nos Tribunais, embora ainda não tenha incluído os federais**. Parecer da Conselheira y sugere: oficiar os presidentes dos Tribunais de Justiça Estaduais e os componentes Federais consultante sobre o cumprimento de emissão dos atestados de penas, conforme a Resolução 29/07 do CNJ. Aprovado diligência, à unanimidade' (CNPCP, 2009)

Após foi realizada a abertura do 1º Seminário Regional de Política Criminal e Penitenciária: Região Sul, na Escola de Magistratura, pelo presidente do CNPCP, com uma palestra **abordando o tema "Sistema Penitenciário", e outra do conselheiro Renato Marcão, sobre "Questões constitucionais da Lei de Drogas"** [...] (CNPCP, 2010).

Conselheiro x comunicou sobre a formação de um grupo de trabalho para a realização de mutirões, elaboração de estudos e apresentação de propostas quanto 63 ao Acompanhamento das Medidas de Segurança

pelo Conselho Nacional de Justiça. (CNPCCP, 2011)

Nos trechos acima notam-se que os estudos, seminários de capacitação aos conselheiros, com reuniões temáticas, grupos de trabalhos e comissões da participação das pessoas da execução penal são amplamente utilizados pelos órgãos que atuam com esse tema e trazem continuamente atuações mais gerais e outras mais específicas sobre os temas penais diversos.

Já no que diz respeito ao trecho sobre a categoria participação: as considerações de dimensão política do processo decisório, e interações sociais e institucionais que ressaltando que a participação social ajuda a formular políticas públicas e promove ambiente de cooperação e consensos, essas decisões envolvem muito mais decisões educativas do que propriamente de prioridade do CNPCCP, tanto que estas estão em o menor percentual de decisões pesquisadas, vejamos:

Processo CNPCCP/MJ nº 08037.000037/2009-79 Assunto: Comunica que o Conselho da Comunidade de Fiscalização da Execução Penal e Provisamento Carcerário de Imperatriz manifesta interesse na realização de parcerias no que se refere o material educativo; convênios; participação e realização de palestras e eventos; seminários; treinamento de conselheiros; programas de ressocialização dos detentos e demais áreas relacionadas a execução penal. Parecer da Conselheira k sugere: oficiar ao Diretor do DEPEN e à Comissão Nacional de Criação e Fomento dos Conselhos da Comunidade informando a disponibilidade e interesse do Conselho da Comunidade de Fiscalização de Execução Penal e Provisamento Carcerário de Imperatriz (MA). Aprovado diligência, à unanimidade. (CNPCCP, 2009)

Em ato contínuo deu-se a apresentação da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República, com a participação do seu Assessor Executivo, Dr.x, que iniciou sua fala explicando estar representando o Dr. Pontual, Diretor Executivo desta Secretaria, a qual é específica para tratar com os movimentos sociais, oferecendo um histórico das ações da Secretaria, dizendo que o CNPCCP é um dos trinta e seis Conselhos considerados com cem por cento de participação da sociedade civil em sua composição, sugerindo a ideia de realização de uma Conferência Nacional de Política Criminal e Penitenciária para fins de 2012. O Dr. Pires entregou a todos os presentes uma planilha relacionando todas as Conferências Nacionais previstas para 2011 e 2012, ressaltando que a participação social ajuda a formular políticas públicas e promove ambiente de cooperação e consensos. (CNPCCP, 2013)

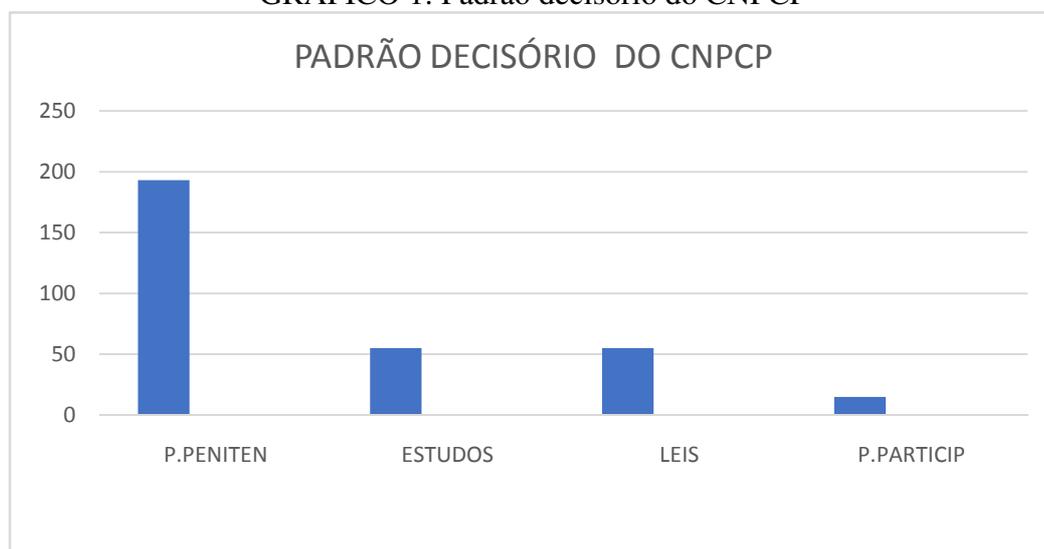
Discussão sobre proposta de Projetos de lei para alterações da constituição jurídica do Conselho da Comunidade, pelo Dr. Haroldo Caetano, Promotor de Justiça de Goiás e a Conselheira Valdirene Daufemback. A apresentação foi feita pela Conselheira Valdirene. Informou que era um desejo antigo da Comissão trazer essa discussão para o CNPCCP, não só na questão jurídica, mas do panorama, quais os dilemas e qual o histórico. Disse que a organização jurídica do Conselho é uma necessidade. Esclareceu que não era uma proposta pronta mas uma direção. Apresentou um

mapeamento dos conselhos no Brasil, as demandas e justificativas para esse projeto e também as discussões da própria Comissão No mapeamento, apresentou quais são os Conselhos da Comunidade, quais as dificuldades que enfrentam e onde se encontram no Brasil (usando a estratégia de encontros regionais). Também houve uma pesquisa de caracterização e um levantamento no Plano Diretor, da existência dos Conselhos na comunidade. Até janeiro de 2008 existiam 494 Conselhos da Comunidade. A iniciativa da criação é do Juiz. Disse ser muito importante a participação da Pastoral na região Norte. No gráfico apresentado em relação às dificuldades, muitos apontaram a falta de personalidade jurídica principalmente para conseguir convênios e recursos. Também falta o Estado e a confiança da sociedade civil. (CNPCP, 2009)

O caráter educativo foi amplamente discutido para fomentar o poder decisório do cidadão ao longo do texto da articulação dos autores com Lindblon (1981), assim, a escolarização fomentaria um bom nível de formação política e romperia as desigualdades, tais como status e renda, e tornaria viável políticas cada vez mais próximas dos anseios da sociedade. No entanto, o CNPCP na sua atuação demonstra um número muito pouco significativo de atuações sobre para a divulgação das melhorias, conquistas bem como a busca por discussões sobre as demandas da Política Penitenciária Nacional.

O gráfico 1, mostra o padrão decisório por tipo de categoria, organizando os atos emitidos de cada categoria pelos seus registros em suas atas de 2009 à 2017, na categoria de políticas penitenciária existe um total de 193 (cento e noventa e três) decisões; Já na categoria estudos somam-se 55 (cinquenta e cinco) realizados; Na categorias leis aponta que são 55 (cinquenta e cinco) promulgadas sobre o tema; e por fim o gráfico denota que são apenas 15(quinze) decisões sobre política de participação sobre o tema Segurança Pública.

GRÁFICO 1: Padrão decisório do CNPCP



Fonte: Elaborado pela autora (2018)

O gráfico 1 apresenta os trechos (Política Penitenciária, Estudos, Leis e Participação Política) que refletem políticas específicas ao sistema prisional verificando que a população carcerária do país é a maior preocupação deste órgão. Ao considerar o processo decisório como caminho para interpretar a existência de participação política, entende-se que está se relaciona não apenas com a visão de mundo compartilhado entre atores envolvidos, mas principalmente com as interações sociais e institucionais que definem do “lado de quem” esses atores “jogam”.

A partir dessas análises, foram delimitadas essas quatro dimensões para esse estudo, (Política Penitenciária, Estudos, Leis e Participação Política), com vista a tecer reflexões sobre a capacidade do CNPCP, de tomar decisões diversas sobre áreas da Política Penitenciária Nacional, e que são responsáveis de uma forma generalista pela participação política e poder decisório sobre o tema, ficando muito aquém a atuação da sociedade/cidadãos, considera-se assim, uma necessidade de ampliação da participação política dos cidadãos sobre a temática, como ocorre em outros setores, como a saúde e educação desde o advento da Constituição de 1988.

6.3 Autoridade e poder: conflitos e acordos no exercício da gestão participativa do CNPCP.

Vale inicialmente recordar que para Wendhausen e Cardoso (2007, p. 581), “o processo decisório é composto de uma cadeia de decisões tomadas por representantes em diferentes arenas políticas”, as quais podem ser soluções para um grupo e representar problemas para outro, uma vez que são o “resultado de um complexo de decisões tomadas com base em análises técnicas e escolhas racionais individuais e considerações subjetivas”. Como apontam as decisões a seguir a pedido de orientação do Corregedor Geral de Justiça (judiciário) ao CNPCP (executivo) sobre o conselho da comunidade, demonstrando as várias arenas se comunicando em prol de alguma decisão do colegiado. Apresenta-se:

ATA DA 350ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2009.

Assunto: Corregedoria-Geral da Justiça do Estado de Goiás solicita orientação quanto ao funcionamento do Conselho da Comunidade nas Comarcas do Estado. Parecer da Conselheira X: Assim como os demais órgãos da execução penal, é obrigatório o funcionamento do Conselho da Comunidade, previsto na LEP nos arts. 80 e 81. O Conselho da Comunidade deve ser instituído por portaria do Juiz da Vara de Execução Penal ou, na ausência desta, da Vara Criminal e deve se reportar institucionalmente a este

Juízo. É fundamental salientar que o Conselho da Comunidade deve ter caráter autônomo, não permitindo a coordenação de ninguém mais do que sua diretoria. No caso do Conselho da Comunidade estar inativo ou impedido de atuar em função de faltas devidamente documentadas e comprovadas e, ainda, não ter por iniciativa própria impugnado sua diretoria e renovado seu quadro diretivo, para retomar o funcionamento recomenda-se que a eventual dissolução e escolha dos novos componentes seja feita de acordo com o estatuto social. Não sendo possível aplicar o estatuto social ou na inexistência desse, o Juiz da Vara de Execução Penal ou Criminal pode fazer a nomeação de novos componentes. Não é necessário se ater tão somente aos representantes nominados na LEP, pois essa especificação trata-se de uma estrutura mínima, não há restrição quanto ao número de pessoas nem suas qualificações. Na verdade, quanto maior for a participação popular, mais força terá o Conselho da Comunidade. (CNPCP, 2009)

Observa-se que muitos são os órgãos de atuação que interferem na realização de políticas públicas sobre segurança pública com base nas diretrizes discutidas e estudadas no CNPCP, no trecho acima percebe-se que as Corregedorias estaduais são diretamente ligadas ao funcionamento das políticas definidas nacionalmente e desenvolvem reuniões que geram Atas com caráter decisório na região que atuam, como no caso citado que abrange o Estado do Goiás, e aqui afirma-se ser prática rotineira nos demais estados da Federação e que um estudo mais aprofundado poderá analisar esses impactos in loco.

Para o efetivo impacto da participação social, é necessário que o processo decisório não se finalize com o ato de decidir; isto significa que, após a escolha, deva existir um monitoramento, análise e acompanhamento da decisão, com vistas a verificar se os resultados obtidos se mostram negativos ou positivos (Wendhausen; Cardoso, 2007) vejamos nesta decisão o acompanhamento do CNPCP neste aspecto, demonstrando suas pesquisas sobre o conselho de comunidade em um banco de dados referente ao objeto:

No mapeamento, apresentou quais são os Conselhos da Comunidade, quais as dificuldades que enfrentam e onde se encontram no Brasil (usando a estratégia de encontros regionais). Também houve uma pesquisa de caracterização e um levantamento no Plano Diretor, da existência dos Conselhos na comunidade. Até janeiro de 2008 existiam 494 Conselhos da Comunidade. A iniciativa da criação é do Juiz. Disse ser muito importante a participação da Pastoral na região Norte. No gráfico apresentado em relação às dificuldades, muitos apontaram a falta de personalidade jurídica principalmente para conseguir convênios e recursos. Também falta o Estado e a confiança da sociedade civil. A seu ver, o objetivo mais importante deste debate é a definição de uma política de estrutura dos Conselhos da Comunidade. A Comissão pensa em criar um modelo consistente e atrativo para que os Conselhos da Comunidade funcionem, um Projeto de Lei sobre a participação da política na comunidade e discutir uma alteração jurídica[...]. Um Conselho que representasse o interesse da sociedade como um todo, tendo um caráter político e não privado, deliberativo construtivo, paritário e representativo de segmentos com atribuições e recursos já estabelecidos. O

Conselho Penitenciário passaria a se chamar Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária[...]. Ela esclareceu que o INFOPEN é uma ferramenta de informação dividida em três módulos: estatística, gestão e futuramente, inteligência. Explicou como surgiu esse conceito, que hoje é preenchido mensalmente. Devido à grande quantidade de informação que ainda se faz necessária, foi criado o INFOPEN GESTÃO com uma ficha mais completa e mais consistente para poder gerar políticas públicas[...].(WENDHAUSEN; CARDOSO, 2007, p. 138)

A esse respeito, Lindblom (1981) enfatiza que há casos em que os administradores precisam dialogar com outros setores, não apenas porque eles não têm o poder exclusivo de decidir, mas também porque podem dessa forma potencializar os recursos, entrando em acordo com outros executantes e priorizando a implementação de acordos com os recursos material e de pessoal disponíveis. Nota-se no trecho citado acima que o CNPCP interfere diretamente na atuação das gestões dos Conselhos de Comunidade, uma vez que estes possuem poder decisório e se alinham ao CNPCP. no trecho, mostra-se a como as comissões e conselhos atuam e quais formas se utilizam para estarem presentes na sociedade.

6.4 Saber e poder: Informação como ferramenta “técnica” que qualifica o processo decisório

De acordo com Wendhausen e Cardoso (2007), as práticas do conselho são atravessadas pelo poder e se exibem em diferentes níveis, constituindo modos singulares de participação. Os saberes instituídos, o acesso à informação e os discursos impostos como verdades são práticas e dispositivos que circulam nos conselhos.). As categorias leis e estudos refletem o reconhecimento do conselho como espaço que oportuniza o saber. Para o processo decisório ser qualificado é necessário que muitas medidas sejam tomadas, uma delas é a realização de Atas de reunião que dêem norte as diretrizes das políticas públicas defendidas nacionalmente: Vejamos:

ATA DA 350ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 16 E 17 DE FEVEREIRO DE 2009

Processo DEPEN/MJ nº 08016.000629/2008-58. Assunto: Consulta Ao CNPCP a respeito das diretrizes da oferta de educação nas prisões. Parecer do Conselheiro x: Considerando a relevância do tema em estudo - a oferta de educação no sistema prisional - bem como a urgência na implementação do método, e considerando, ainda, que a minuta de Resolução proposta atende aos interesses do Departamento Penitenciário Nacional, sugere a aprovação do texto de Resolução proposto, com a proposta de que o texto do Projeto "Educando para a Liberdade" constitua o Anexo I da Resolução. Aprovado, à unanimidade. (CNPCP, 2009)

Assim, o poder decisório de políticas públicas prisionais perpassam por uma gama de atuações por parte de órgãos gestores que ampliaram os estudos para que estes restem em mudanças sociais, fica evidente no trecho citado anteriormente que atos normativos são fundamentais para se basearem nas atuações sobre o tema.

Para Lousada e Valentim (2011), as informações são fatores inerentes ao processo decisório. Tomar decisões requer: “informações internas e externas selecionadas, tratadas, organizadas e acessíveis, de forma que propiciem a redução das incertezas” (Lousada; Valentim, 2011, p. 156). As informações são essenciais para fortalecer os atores em seu processo decisório, mas também para aumentar a efetividade organizacional, ampliando a capacidade de espaços coletivos organizados – como é o caso dos conselhos gestores – de se envolverem em interesses sociais e influenciarem políticas. A categoria políticas penitenciárias se adéquam a este contexto vejamos

ATA DA 351ª REUNIÃO ORDINÁRIA REALIZADA NOS DIAS 30 E 31 DE MARÇO DE 2009

Processo CNPCP/MJ nº 08037.000110/2009-11 Assunto: Procedimento Administrativo nº 106.09.001161-3, que trata das condições físicas, sanitárias, higiênicas, de segurança e superlotação da Cadeia Pública de Mossoró/RN. Parecer da Conselheira x sugere: preliminarmente informar o que consta nos registros do CNPCP sobre a Cadeia Pública de Mossoró e solicitar informações ao DEPEN. Aprovado, à unanimidade. (CNPCP, 2009)

A efetivação da democratização da gestão pública requer a incorporação dos conselhos como canais efetivos de participação, instituindo novas relações entre órgãos públicos e organizações sociais, de forma a viabilizar processos de comunicação entre Estado e sociedade mais comprometidos e acessíveis. A mudança dessas relações implica em alterações no funcionamento da estrutura estatal. Assim, é necessário que o sistema administrativo esteja disposto a partilhar o poder de decisão, de controle da implementação da política social ocorrido através de atos normativos que recomendam/sugerem mudanças e são capazes de interferir positivamente no poder decisório das políticas públicas de segurança.

CONCLUSÃO

Como novas institucionalidades constitucionais, o CNPCP enfrenta desafios significativos na intersecção direta com a gestão pública, entre os quais está a criação, a apropriação e o aperfeiçoamento de mecanismos para monitorar e avaliar a execução de suas deliberações, ou seja, o impacto de sua atuação na respectiva esfera de governo. Nessa perspectiva, o presente estudo evidenciou a quantidade de decisões que remetem políticas administrativas em detrimento das políticas públicas prisionais.

Deve-se levar em conta que a implementação e a execução da política envolvem, para além dos atores que constituem os conselhos de políticas, agentes de diferentes órgãos públicos ou privados, muitas vezes vinculados a distintos níveis de governo. Tais agentes explicitam, frequentemente, conflitos de interesse de diferentes ordens, cuja superação exige abertura e maior capacidade de diálogo intersetorial, bem como iniciativas de gestão coordenada, promovidas pelas lideranças políticas constituídas, isso é bem evidente na categoria participação, em que todos os debates partem de fora para dentro, ou seja, de órgãos que buscam trazer ao CNPCP, um reconhecimento que aquele espaço é arena participativa, de debates da sociedade civil..

O deslocamento em relação ao que eles entendem por participação política, traz evidências de que suas decisões são de carácter normativo de gestão e fiscalização, isto não descaracteriza essa arena em sua legitimidade participativa, mas representa um setor em amadurecimento sobre o entendimento de participação política.

A fragmentação do papel e das atribuições das autoridades ou setores públicos acaba agravando os problemas na condução e implementação das políticas, além de os executores receberem, frequentemente, instruções conflitantes oriundas de mais de uma fonte. Esses são alguns dos aspectos que interferem sobre a capacidade dos conselhos de exercer efetivamente impacto sobre as políticas públicas

Este estudo revelou dificuldades não apenas do CNPCP, mas também dos gestores na implementação das deliberações relacionadas às políticas públicas. Sendo uma das atribuições do Conselho a de tomar providências administrativas quando ao cumprindo as decisões definidas nos espaços deliberativos, a fiscalização e o controle da execução das políticas. Tais resultados apontam a necessidade de novos estudos sobre a efetividade da participação social, com vistas a analisar em que medida as deliberações destes conselhos têm sido incorporadas como políticas públicas prisional. A identificação dos múltiplos fatores que influenciam a

implementação das deliberações do CNPCP, sejam de caráter técnico, sejam de caráter político e de poder, que contribuem com a qualificação do processo decisório e, conseqüentemente, com o fortalecimento do papel desses espaços como protagonistas na constituição das políticas públicas no Brasil. Isto sem perder de vista que a defesa da participação social remete à corresponsabilidade solidária de todos os atores envolvidos na construção de relações mais dialógicas e de uma sociedade mais justa e equitativa.

REFERÊNCIAS

ARBES, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. **Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula.** v.57, n.2.Dados: p.325-357, 2014.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In PIRES, R. (org.). **A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, p. 13-22, 2011. Disponível em :<<https://www.cdes.gov.br/jspui/bitstream/11451/683/1/Efetividade%20das%20institu%C3%A7%C3%B5es%20participativas%20no%20Brasil.pdf>>, Acesso em: 18.12.2017.

AZEVEDO. R.; MIRANDA, A. **Políticas Públicas de Segurança e Justiça.** v. 15, n. 1. Civitas: Porto Alegre, p. 7-10, 2015.

AZEVEDO, R.; CIFALI, A. **Política criminal e encarceramento no Brasil nos Governos Lula e Dilma.** Elementos para um balanço de uma experiência de governo pós-liberal. **Civitas**, v. 15, n. 1, p. 105-127, 2015.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Tradução Luís Antero Reto, Augustos Pinheiro. São Paulo, edição 70, 2011.

BIN, D.; CASTOR, B. V. J. **Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal.** Revista Administração Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 35-56, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Reuniões 2017: Ata 433.** Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/calendario-de-reunioes/reunioes-2017>>, Acesso em: 26 jan 2018.

_____. **Decreto nº 7.413, de 30 de dezembro de 2010.** Dispõe sobre a estrutura, composição, competências e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Pública - CONASP, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7413.htm> Acesso em 15 abr 2018

_____. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Disponível <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm>. Acesso em 02 maio 2017.

_____. Departamento Penitenciário Nacional / Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.** Brasília, 2014.

_____. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. **Modelo de gestão para a política prisional.** 2015a. Disponível em : <http://www.justica.gov.br/modelo-de-gestao_documento-final.pdf/view>, Acesso em :03 mar 2018

_____. **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Política Criminal e Penitenciária.** 2015b. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpcp-1/imagens-cnpcp/plano-nacional-de-politica-criminal-e-Penitenciária-2015.pdf/view>> Acesso em: 20 dez 2017.

CARVALHO, V; SILVA, M. F. **Política de Segurança Pública no Brasil: Avanços, Limites e Desafios.** Revista Katálysis, v. 14, n 1, pp. 59-67, 2011.

CARDOSO, R. **A trajetória dos movimentos sociais.** In Dagnino, E. (org.). Anos 90: política e sociedade no Brasil. SP: Brasiliense, 1994.

_____. **Fortalecimento da sociedade civil.** In: IOSCHPE, E. (org.). 3º Setor: desenvolvimento nacional sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p.07- 12.

CHAI, C.; ALMEIDA, I. **A participação cidadã no processo de construção de políticas de segurança pública: uma análise sobre o Projeto de Lei de instituição do Sistema Único de Segurança Pública.** R. Dir. Gar. Fund., v. 15, n. 2, pp. 215-238, 2014.

DAGNINO, E. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e a Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades.** In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización.** Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

DINIZ,E;BOSCHI,R.**Empresários, interesses e mercado: Dilemas do desenvolvimento no Brasil.** Belo Horizonte, Ed.UFMG,2004.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Graal, 1979.

KLEBA, M. E.; WENDHAUSEN, A. L. P. **Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política.** Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009.

HABERMAS. **Três modelos normativos de democracia.** Lua Nova, n. 36, pp. 39-65, 1995.

HELD, D. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paideia, 1987

IBGE. **Perfil dos estados e dos municípios brasileiros.** Rio de Janeiro, 2014.

IMMERGUT, Ellen M. 1996. **As Regras do Jogo: A Lógica Da Política de Saúde Na França, Na Suíça e Na Suécia.** Revista Brasileira de Ciências Sociais 30: 139–65.

LAVALLE, A. **Crítica ao modelo da nova sociedade civil.** Lua Nova, São Paulo, p. 121-250, n^o 47, 1999.

LAVALLE, A. G.; SWAKO, J. **Sociedade civil, Estado e autonomia: argumentos, contra-argumentos e avanços no debate.** Opinião Pública, v. 21, n. 1, p. 157-187, 2015.

LAVALLE, A. G.; VOIGT, J.; SERAFIM, L. **O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem?** Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativa. *Revista de Ciências Sociais*, v. 59, n. 3, pp. 609-650, 2016.

LINDBLOM, C. E. **O processo de decisão política**. Brasília, DF: UNB, 1998.

LOUSADA M.; VALENTIM, L. P. **Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica:** Perspectivas em Ciências da Informação, *Belo Horizonte*, v. 16, n. 1, , 2011, p. 147-164.

LUCHMANN, L. H. H. **Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações**. *Revista de Sociologia e Política*, v. 20, n. 43, p. 59-80, 2012

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal**. Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

MILL, J. S. **O governo representativo**. Trad. E. Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 2009.

MORAES, L. **Pesquisa Nacional dos Conselhos de Segurança Pública**. Primeira Conferência Nacional. 1.ed. – Brasília: Ministério da Justiça, 2009.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PAVEZ, T.; TOLEDO, D.; GONÇALVES, R. **Redes Sociais, Mobilização e Segurança Pública:** Evolução da Rede de Atores da Segurança Pública no Processo Preparatório da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública. Brasília, Ministério da Justiça, 2009.

PONTUAL, P. **O processo educativo no orçamento participativo:** Aprendizados dos atores da Sociedade Civil e do Estado. Tese (Doutorado em Educação: história e filosofia da educação), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

PORTAL DE PERIÓDICOS CAPES/MEC. In: **Histórico. 1990-2000: A criação do Portal de Periódicos**. Disponível em:<<http://www.periodicos.capes.gov.br>>. Acesso em 24 abr. 2018.

ROMÃO, W. Entre a sociedade civil e a sociedade política. In AVRITZER, L. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2009, p. 199-210.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social**. Porto Alegre, RS: L&PM, 2014.

SADER, E. **Para outras democracias - Democratizar a democracia:** os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SADER, E. **Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo:** a disputa estratégica contemporânea. *Margem Esquerda*, n° 16. São Paulo. Bomtempo, 2011.

SÁ E SILVA, F. “Nem isto, nem aquilo”: trajetória e características da política nacional de segurança pública (2000-2012). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 6, n. 2, 412-433, 2012.

SÁ E SILVA, F.; DEBONI, F. Participação Social e Governança Democrática na Segurança Pública: Possibilidades para atuação do Conselho Nacional de Segurança Pública. In: **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, Brasília. 2012. 90p.

SALGADO, T. **O papel do Conselho Penitenciário na execução penal**. *Âmbito Jurídico*, v. 26, n. 116, 2013, p.15-35.

SENTO-SÉ, J; SANTOS, A; FERREIRA, T. Os conselhos comunitários de segurança pública do RJ: institucionalização e participação. **Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, n. 11, pp. 99-114, 2012.

TATAGIBA, L. 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.100

_____. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209-213, 2005.

_____. Participação e reforma do Estado: sobre a arquitetura da participação em São Paulo. In: Guilherme O'Donnell & Joseph S. Tulchin; Augusto Varas. (Org.). **New Voices in the Study of Democracy in Latin America**. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2008, p. 221-273.

TEIXEIRA, A. **Para além do voto**: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010). Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Campinas: 2013.

TELLES, V. **Sociedade civil, direitos e espaços públicos em Polis**. São Paulo: Instituto Polis, 1994.

TSEBELIS, George. **Processo Decisório Em Sistemas Políticos**: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. São Paulo: Revista Brasileira de Ciências Sociais, 1997.

_____. **Jogos Ocultos: Escolha Racional No Campo Da Política Comparada**. EdUSP: 1998.

WENDHAUSEN, Á.; CARDOSO, S. de M. **Processo decisório e conselhos gestores de saúde: aproximações teóricas**. *Revista Brasileira de Enfermagem*. Brasília, DF: 2007.

XAVIER, M. **Participação Social na gestão municipal da segurança pública**: Analisando o Conselho Municipal de justiça e segurança de Porto alegre. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Escola de Humanidade. Porto Alegre: 2017.

APÊNDICE: Quadro instrumental

Pergunta	Fundamentação Teórica (autor)	Fonte
O discurso dos conselheiros destaca trabalhos voluntários, individualistas que substitui a coletividade do colegiado?	Autora destaca que o projeto neoliberal A noção de participação, com “a participação solidária” e o destaque no trabalho voluntário e na “responsabilidade social”, do indivíduo ou da empresa, o que se destaca e o individualismo e privatização, capaz de substituir e redefinir o significado coletivo de participação. A própria bandeira de “solidariedade” é a palavra chave dessa participação redefinida, passando a vincular-se no terreno privado da moral.	Evelino Dagnino, 2004 “Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?”, Políticas. de Ciudadania y Sociedad Civil en Tiempos de Globalización, Daniel Mato e Illia Garcia (coords.), Caracas: UCV.
Existe um debate político de ideias da definição de participação?	Outro ponto crucial que está sendo redefinido no projeto participativo está na promoção da despolitização da participação, na medida em que essa nova definição dispensa estes espaços público como políticos e potencial democratizantes, onde o debate dos próprios objetivos da participação pode ser substituído por formas estritamente individualistas. (Telles, 1994).	Telles, Vera da Silva (1994) “Sociedade civil, direitos e espaços públicos”. Polis 14: 43-53. (Instituto Polis, São Paulo).
A em suas falas a discursão e formulação de políticas públicas para a população encarcerada ou apenas se fala em sua implementação e execução?	Aqueles espaços que de início tinham função de discutir e formular políticas públicas, acabam sendo restritas a executar e implementar estas políticas, provendo serviços antes considerados como deveres do Estado, que compartilha o poder de decisão com estes espaços quanto a formulação de políticas públicas. O significado político de participação pelo projeto neoliberal é redefinido e reduzido a gestão, a ênfase gerencialista e empreendedorista tramita da área da administração privada para o âmbito da gestão estatal, com todas as implicações despolitizadoras delas decorrentes (Tatagiba, 2002).	Tatagiba, Luciana (2002). os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. in: Dagnino, Evelina (org). Sociedade e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra. 2002

Fonte: Elaborada pela autora. (2018)