

Significados de participação nas decisões de políticas penitenciárias: estudo sobre o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

Brenda Theresa Alencar Lobão Leite Félix

Mestranda, Universidade Federal do Piauí – UFPI

A pesquisa trata da participação política em uma arena específica: o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Tal conselho está diretamente ligado à fiscalização e às decisões de políticas públicas da população encarcerada nacional. Este trabalho tem o objetivo geral de investigar as concepções sobre participação nesses espaços, considerando o conteúdo que envolve as decisões dos atores. Especificamente o trabalho verificará se os mecanismos de sedimentação de deliberação e as pautas impetradas por esses conselheiros, refletem algum projeto político que gera um deslocamento de sentido de participação. A metodologia será qualitativa através de análise de conteúdo de oitenta atas de decisões do Conselho de 2009 a 2017 por meio do software Nvivo. Os resultados indicam que as decisões tomadas pelos conselheiros refletem deslocamento de significado de participação, considerando que suas decisões não refletem a partilha de poder genuinamente abordada no projeto político democratizante, como se espera de um Conselho.

Palavras-chave: democracia participativa; deslocamento do termo; segurança pública.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como grande área de pesquisa a participação política e como objeto de análise o Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias (CNPCP), a fim de compreender qual o entendimento de participação política deste espaço. Esta entidade 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.

A conceituação de participação política, impetrada pelas correntes teóricos democráticas participativas, defendem o entendimento de que é insuficiente a participação

apenas no momento eleitoral (MACPHERSON, 1978; PATEMAN 1992). Pautados nessa ideia são criados os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, que constituem 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 não governamentais, mas deve-se estender à sociedade civil por meio de organizações (TATAGIBA, 2003).

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, nesta área. Destacam-se os estudos de Chai e Almeida (2014) 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; Sento-Sé, Santos e Ferreira (2012), sobre o Conselho de Comunidade de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Azevedo e Miranda (2015), sobre a Política Pública da Segurança Pública; Xavier (2017), sobre o Conselho Municipal de Justiça e Segurança de Porto Alegre e Azevedo e Cifali (2015) sobre a política criminal e encarceramento no Brasil nos Governos Lula e Dilma.

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, não tendo estudos sobre o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, em uma abordagem de um deslocamento do sentido de participação.

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 (SENASA), 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 dos casos, era formada por conselhos comunitários. Além disso, foram identificados 64 conselhos municipais e 10 conselhos estaduais (IBGE, 2014). Deste, o Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciária (CNPCP), é um órgão consultivo e fiscalizador de execução de penas, formado por profissionais designados através de ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social. Esses espaços trazem consigo a promessa de uma transformação nas atitudes e práticas das instituições de segurança.

A análise dos dados deste trabalho incidiu em uma investigação que foca a pro-

dução decisórias deste conselho, e não nos seus efeitos, que permitirá diagnosticar o entendimento por “participação” por parte dos atores deste espaço e se existe um deslocamento de sentido de participação. Baseia-se na ideia de “projeto político” que acaba por influenciar a relação Estado-Sociedade Civil, promovendo um efeito nas decisões dos conselheiros. Projetos políticos, nesse sentido, aproximam-se do sentido da visão gramsciana, designando os conjuntos de crenças, interesses e afins, que servem de guia para a ação política dos diferentes sujeitos (DAGNINO, 2004).

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, na segurança pública (LAVALLE, VOIGT e SERAFIM, 2016).

A pesquisa fundamentou-se na seguinte problemática: O que é entendido por participação em suas decisões? Do que tratam essas decisões? Existe um projeto político implícito em seus discursos? Assim, este artigo, fez uma análise das oitenta decisões do ano de 2009 a 2017 do CNPCP, disponibilizadas em formato de atas no site do Ministério da Justiça, publicadas no Diário Oficial da União. Será utilizado o método qualitativo, por meio de análise de conteúdo, bem como a utilização do software Nvivo, com a sua ferramenta de “busca de palavras”.

Pretende-se, dessa forma, contribuir com o aumento de produção na área de Ciência Política a respeito dessa entidade participativa de caráter nacional que poderá trazer descobertas e generalizações importantes para este setor, especificamente, visto que, essa pesquisa diferencia-se das demais devido a não haver estudos acadêmicos sobre este Conselho Nacional no setor penitenciário

O trabalho está estruturado em cinco sessões. A primeira sessão expõe a teoria da democracia participativa e o deslocamento do sentido de participação. A segunda sessão relata sobre os conselhos em geral e a descrição do Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias. A terceira sessão versa sobre o histórico de participação na segurança pública. Na quarta sessão são expostos os procedimentos metodológicos seguidos na pesquisa. Por fim, na quinta sessão apresenta a análise dos dados obtidos tecidas considerações finais sobre o estudo.

TEORIA DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

Estudos têm sido desenvolvidos, na literatura acadêmica, sobre críticas às teorias elitistas democráticas, enquanto instrumento explicativo e definitivo de democracia. 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. 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, 1973).

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).

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, 1973).

O caráter pedagógico transformador é enfatizado pelas teorias participativas, 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. E é nesse contexto, de mudanças drásticas de paradigmas, que a participação política se intensifica no Brasil.

DESLOCAMENTO DO SENTIDO DE PARTICIPAÇÃO

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. Recentemente, 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).

As experiências 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 redemocratizante, que se 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)

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.

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).

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, vem contrapor ao conteúdo político da 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 (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.

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. Este trabalho propõe analisar a noção que um espaço participativo, criado pelo Estado, “entende” sobre o termo participação, tomando como base o projeto político que poderá estar implícito em suas decisões.

O QUE SÃO OS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS?

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, VOIGTH e SERAFIM, 2016).

O CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL E PENITENCIÁRIA- CNPCP

O objeto da pesquisa é o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), o primeiro órgão da execução penal, que trata, dentre outros temas, do cumprimento da pena dos presos e a fiscalização das instalações prisionais com sede na Capital da República. Já existente quando da vigência da lei (foi instalado em junho de 1980) ele é subordinado ao Ministro da Justiça.

O CNPCP é integrado por treze membros designados através de ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social. O mandato dos membros do Conselho tem a duração de dois anos, renovado um terço em cada ano.

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.

O documento se divide em duas partes. A primeira apresenta as medidas relacionadas à porta de entrada do sistema penal, com o objetivo 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 a todas as 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.

Consta no Plano Nacional de Políticas Criminal de 2015 (BRASIL, 2015) a participação como diretriz para o funcionamento do sistema prisional estabelecido pelo CNPCP:

O fortalecimento de mecanismos que possibilitam a participação da sociedade no sistema prisional e que ampliam o acesso à informação propicia a aproximação da comunidade com a prisão e da prisão com a comunidade, o que resulta na redução

dos danos da vivência prisional, bem como aprimora a inserção social daqueles que estão encarcerados (BRASIL, 2015).

Neste contexto, se torna evidente o papel da participação, como meta do setor, embora possa se questionar no que consiste tal participação, ela deve ser analisada academicamente.

HISTÓRICO DA PARTICIPAÇÃO 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 campo, o termo participação ainda é muito tímida no Brasil. 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.

Em 1995 foi criado dentro do Ministério da Justiça a primeira secretaria responsável por segurança pública, que mais à frente 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, que anunciava a criação de um Fundo Nacional de Segurança Pública. Apesar dos avanços, estes ocorreram com pouquíssimos 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, TOLETO e GONÇALVES, 2009).

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 atenção ao problema. Em 2000, a CNBB organizou sua Campanha da Fraternidade anual (um programa nacional com um forte impacto na comunidade católica) sobre o tema “Solidariedade e Paz”. O referendo nacional do desarmamento que ocorreu em 2005 também mobilizou debates públicos acerca dessa questão. (PAVEZ, TOLETO e GONÇALVES, 2009).

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 (ARBES; SERAFIM; TATAGIBA, 2014). O apoio do ministro da Justiça, Tarso Genro, mais um 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-sociedade e um histórico de conflito entre organizações civis e a polícia, criou um terreno inóspito para experimentações com dinâmicas participativas (ARBES, SERAFIM e TATAGIBA, 2014).

Enquanto nos 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-lo com a criação deste processo participativo atípico.

Em 2009, os participantes da Assembleia Nacional estenderam o mandato da Comissão, a fim de renovarem as eleições do Conselho Nacional. Em 2010 escolheram quais de seus representantes ocuparam 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).

O estudo de Pavez, Toledo e Gonçalves (2009) usou análises de redes sociais para mostrar que um dos principais resultados da Conferência, como evento participativo, gerou um aumento nos contatos entre os atores nessa área de política. A comparação da rede antes da conferência e depois da conferência revelou maior densidade, ou intensificação dos vínculos, em relação ao momento anterior ao início do processo preparatório da primeira CONSEG. Entender a construção concreta desse setor, suas rotinas de conflitos, negociações nos caminhos participação requer examinar como estes atores entendem o projeto político participativo considerando suas particularidades.

METODOLOGIA

Nesse artigo foram analisadas todas as oitenta atas do Conselho Nacional de Políticas Criminais e Penitenciárias de 2009 a 2017 pelo *software* Nvivo combinado com análise de conteúdo de atas do último ano que foi 2017 (fevereiro, março, abril, maio, junho, julho, agosto), disponibilizadas no site do Ministério da Justiça. A arena escolhida, deve-se aos poucos estudos acadêmicos sobre o CNPCP e ao fato de que esse é um Conselho com um histórico atípico de criação - de cima para baixo - diferente da maioria dos outros Conselhos que vieram dos movimentos sociais e se institucionalizaram por força deles.

Quanto ao método da pesquisa esta é qualitativa utilizou a análise de conteúdo dos discursos dos atores que são tomadores de decisão deste órgão. A análise de conteúdo consiste em várias técnicas de análise de comunicação que procuram atingir resultados sistemáticos para a produção de inferências. O método foi direcionado para uma perspectiva qualitativa, em que o foco repousa sobre a análise de determinados categóricos analíticos (BARDIN, 2011). Através da análise do conteúdo dos conselheiros identificou-se o projeto político e as concepções sobre participação em sua forma preliminar.

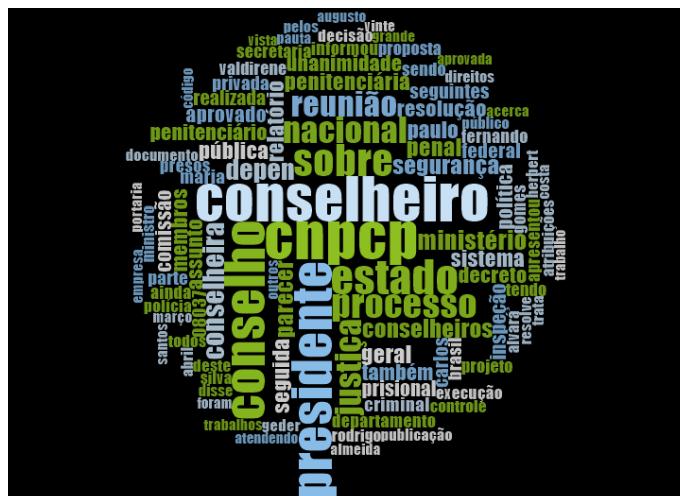
Para tanto, foram estabelecidos pontos norteadores no sentido de categorizar em qual tipo de projeto político estavam enquadradas as concepções de participação dos atores em seus discursos. Tais pontos foram elaborados com base nos trabalhos de Telles (2001), Dagnino (2002) e Tatagiba (2003). Especificamente, foram categorizadas três ideias que trazem evidências de qual projeto os atores dessas arenas estão defendendo (participativo ou neoliberal): coletividade x individualismo/partidarismo, Estado máximo x Estado mínimo, e politização x despolitização dos espaços participativos.

RESULTADOS

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 1 - Nuvem de palavras das Atas dos conselhos dos anos 2009 – 2017



Fonte: elaboração a partir do software NVivo.

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

Como se trata de uma pesquisa em andamento, decidiu-se observar a ordem das atas das mais recentes para as mais antigas, ou seja, de início as de 2017. Essencialmente, verificou-se se o discurso dos conselheiros destaca preocupações individuais ou coletivas. Quanto à essa questão, todas as atas indicaram o sentido individualista/partidarista. Por exemplo, consta na ata número 433 de 4 de maio de 2017 que:

Em seguida, o Conselheiro A mencionou sobre a situação recente de invasão de representantes dos agentes penitenciários do país nas dependências do Ministério da Justiça. O Conselheiro A defendeu que a situação deveu-se à situação de exclusão dos agentes penitenciários à proposta de regime especial de previdência. Como encaminhamento, o CNPCP inserirá na próxima reunião item de pauta acerca do assunto (BRASIL, 2017a).

O que se observa no discurso do ator é sua ênfase à classe que ele representa, trazendo à baila o que “o agente penitenciário” estava sofrendo com a reforma previdenciária, levando o assunto até como pauta para a sessão seguinte, reforçando a categorização de individualismo da fala em detrimento da preocupação com a população em geral.

Também foi observado se havia nas falas dos conselheiros a discussão e formulação

de políticas públicas para a população encarcerada ou apenas menção à implementação e execução. Novamente, todas as atas mencionaram apenas implementação e execução, vejam como todos os trechos trazem informação sobre leis e normas a serem implementadas, comissões a serem criadas para estudarem a execução das mesmas. Esse é o caso da ata número 430 de 16 de fevereiro de 2017:

Iniciando os itens de pauta, B apresentou a Resolução CNPCP n. 2/2016 e Resolução CNPCP 3/2016, que tratam, respectivamente, do Cadastro Único de Pessoas Privadas de Liberdade de Unidade Penal (CadUPL) e subsídios para o Cadastro Nacional de Presos. Prosseguindo, a Conselheira B apresentou, também, a Resolução CNPCP n. 5/2016, que dispõe sobre indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais (*numerus clausus*). Em seguida, a Conselheira B apresentou o Projeto de Lei do Senado n. 513/2013, que altera da Lei de Execução Penal, e a Minuta de Instrução Normativa Conjunta, elaborada pelo CNPCP e Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD), que estabelece indicadores com critérios objetivos de referência para diferenciar consumidores de traficantes de drogas ilícitas no país, em razão da natureza e quantidade de droga apreendida, proporcionais ao consumo pessoal. Em prosseguimento, o Presidente apresentou ao Plenário as Comissões Internas do CNPCP para reformulações e demais alterações nas respectivas formações. O Presidente instituiu, ainda, as Comissões Internas para acompanhamento dos Projetos de Lei que tratam da reforma do Código Penal, Código de Processo Penal e da Lei de Execução Penal, da seguinte forma: Comissão para análise e estudo do Projeto de Lei do Senado nº 236, de 2012, (Código Penal) (BRASIL, 2017^a, b).

Outro exemplo encontra-se na ata número 432 de 6 de abril de 2017:

O presidente convidou a arquiteta C para apresentação da temática sobre arquitetura prisional. Após presidente abriu para os debates passando a palavra ao conselheiro D. Ao final das suas considerações, sugeriu a criação de um grupo de trabalho para estudo e revisão da resolução do nº 9 de 2011, que trata da construção, reforma e ampliação dos estabelecimentos penais. Em seguida, Presidente passou a palavra a conselheira E. Ela comentou que já existe uma comissão específica para tratar do assunto sobre arquitetura prisional inclusive foi formada na 427^a (BRASIL, 2017c).

Seguem mais evidências normativas na ata 433º de 4 de maio de 2017:

O Presidente do CNPCP designou o 1º Vice-Presidente A para integrar a Comissão de revisão da Resolução n. 09/2011, que trata sobre Diretrizes de Arquitetura Penal. O B recomendou convidar o Diretor Geral do DEPEN para apresentar a atuação do Departamento Penitenciário Nacional na implantação de estabelecimentos prisionais no formato APAC (Associação de Proteção e Assistência ao Condenado) e unidades similares. Iniciando os itens de pauta, o Conselheiro C apresentou a minuta da Resolução n. 01/2017, que trata da consolidação das Resoluções do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, atualizada até dezembro de 2016, nos termos do determinado na Resolução nº 4/2016-CNPCP. Como encaminhamento, foram instituídas subcomissões no âmbito do CNPCP, integradas pelos os membros do Conselho para estudo e aprofundamento acerca das matérias atinentes aos Anexos da respectiva Minuta de Resolução n. 1/2017 (BRASIL, 2017d).

Os resultados demostram que todas as decisões dos conselheiros em sua unanimidade, respondem a critérios normativos a serem tratados, de comissões a serem criadas para tratarem de determinados temas e até mesmo de um certo partidarismo nas falas dos conselheiros com relações à classe que representam, não se percebe em nenhuma de suas falas evidências que aqueles atores participam de uma arena de debate, de conflito de heterogeneidades de opiniões, que resultam em formulações de políticas públicas para a população encarcerada.

A literatura evidencia o quanto o projeto neoliberal está incorporado na 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 (DAGNINO, 2002).

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, 2001).

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.

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, 2003).

Deste modo, os resultados não demonstram um discurso que preza o coletivo, nem debates sobre o papel político de participação. Suas decisões estão muito mais no campo de implementações de políticas e em sua execução. Não demonstram conflitos de interesses em disputa sobre formulação de políticas públicas, nem muito menos como partilha de poder entre a sociedade civil e o Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta de avaliação do CNPCP vem do histórico de atipicidade de nascimento da arena participativa de segurança pública e dos poucos estudos acadêmicos sobre o tema. Comparado aos outros setores institucionalizados de participação como Educação e Saúde, que tiveram que se adaptar às densas redes que já existiam entre movimentos sociais e o Estado, os Conselhos de Segurança Pública em geral, institucionalizaram de forma inversa.

A participação institucionalizada na segurança pública tinha o objetivo de estimular relações, ativar conexões e superar a desconfiança e o distanciamento da sociedade. Su-

perar este preconceito exigiu identificar atores-chaves na sociedade civil e comprometê-lo com a criação deste processo participativo atípico, que tornou a institucionalização desta arena de cima para baixo, ou seja, vinda dos atores do Estado para a sociedade civil.

Por meio da análise do sentido de participação do Conselho conclui-se que os projetos políticos neoliberais estão incorporados nas decisões dos atores em todo o discurso. Os discursos são individualistas, gerencialistas e despolitizados, preocupando-se com esses passaram a implementarem, executarem e fiscalizarem as políticas penitenciárias

Este artigo buscou contribuir com a pesquisa de uma arena participativa de políticas públicas pouco abordada pela literatura, em especial no que se refere ao projeto político que os atores defendem em seus discursos. Assim, a avaliação deve permitir a verificação dos rumos das políticas públicas de segurança públicas que carregam em seus projetos políticos e, se possível, criar instrumentos capazes de identificar se os efeitos de um dado projeto são positivos ou negativos para a democracia participativa.

REFERÊNCIAS

- ABERS, R.; SERAFIM, L.; TATAGIBA, L. Repertórios de interação estado-sociedade em um estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. *Dados*, v.57, n.2, p.325-357, 2014.
- 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.
- AZEVEDO. R.; MIRANDA, A. Políticas Públicas de Segurança e Justiça. *Civitas*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 7-10, jan./mar. 2015.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Tradução Luís Antero Reto, Augustos Pinheiro. São Paulo, edição 70, 2011.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Programa Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpp-1/imagens-cnpp-1/plano-nacional-de-politica-criminal-e-penitenciaria-2015.pdf/view>>. Acesso em: 20 dez 2017.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Reuniões 2017 Ata 430, 2017a Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpp-1/calendario-de-reunoes/reunoes-2017>>. Acesso em: 26 jan 2018.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Reuniões 2017 Ata 433, 2017b Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpp-1/calendario-de-reunoes/reunoes-2017>>. Acesso em: 26 jan 2018.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. Reuniões 2017 Ata 432, 2017c Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/cnpp-1/calendario-de-reunoes/reunoes-2017>>. Acesso em: 26 jan 2018.

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

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

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.

CARDOSO, R. A trajetória dos movimentos sociais. In Dagnino, E. (org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. SP: Brasiliense, 1994. 65

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

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 en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004.

IBGE. Perfil dos estados e dos municípios brasileiros: 2014. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. – Rio de Janeiro: IBGE, 2015. 126p.

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 Participativas DADOS – Revista de Ciências Sociais, v. 59, n. 3, pp. 609-650, 2016.

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

MACPHERSON, Crawford Brough. *A democracia liberal* (1977). Trad. Nathanael C. Caixeiro. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. 118p.

NASCIMENTO, R. 2016. Conselhos Penitenciários, instrumentos da necessária democratização do sistema punitivo. *RJLB*, ano 2, nº 2, 2016

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

PAVEZ, T. R.; TOLEDO, D. G. C.; GONÇALVES, R. 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.

SADER, E. Para outras democracias. IN: SANTOS, B. S. (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p.649-679, 2002.

- SADER, Emir. *Neoliberalismo versus pós-neoliberalismo: a disputa estratégica contemporânea.* in Margem Esquerda n° 16 São Paulo: Bomtempo 2011.
- 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, 2003.
- TEIXEIRA, A. C. C. 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. S. *Sociedade civil, direitos e espaços públicos em Polis.* São Paulo, Instituto Polis, n. 14, 1994.
- 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.

Aceito em 03/09/2018

SOBRE A AUTORA

Brenda Theresa Alencar Lobão Leite Félix é Graduada em Direito. Advogada. Especialista em Advocacia no Direito Municipal. Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal do Piauí. Membro do Grupo de Pesquisa Democracia e Marcadores Sociais da diferença (UFPI). Trabalho desenvolvido pela orientação da prof.ª Drª Olívia Cristina Perez. “O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001 “This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001”. E-mail: alencar-brenda@bol.com.br.

MEANINGS OF PARTICIPATION IN PENITENTIARY POLICY DECISIONS: STUDY ON THE NATIONAL COUNCIL FOR CRIMINAL AND PENITENTIARY POLICY

Abstract: The research deals with political participation in a specific arena: the National Council of Criminal and Penitentiary Policy. Such advice is directly linked to the monitoring and public policy decisions of the incarcerated national population. This work has the general objective of investigating the conceptions

about participation in these spaces, considering the content that involves the decisions of the actors. Specifically the work will verify if the mechanisms of sedimentation of deliberation and the prompts by these councilors, reflect some political project that generates a displacement of sense of participation. The methodology will be qualitative through content analysis of eighty minutes of Council decisions from 2009 to 2017 using Nvivo software. The results indicate that the decisions made by the councilors reflect a shift in the meaning of participation, considering that their decisions do not reflect the genuinely addressed power sharing in the democratizing political project, as one expects from a Council.

Keywords: participative democracy; shift of term; public security.

SIGNIFICADOS DE PARTICIPACIÓN EN LAS DECISIONES POLÍTICAS PENITENCIARIAS: ESTUDIO SOBRE EL CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL Y PENITENCIARIA

Resumen: La investigación trata de la participación política en una arena específica: el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria. Tal consejo está directamente vinculado a la fiscalización ya las decisiones de políticas públicas de la población encarcelada nacional. Este trabajo tiene el objetivo general de investigar las concepciones sobre participación en esos espacios, considerando el contenido que involucra las decisiones de los actores. Específicamente el trabajo verificará si los mecanismos de sedimentación de deliberación y las pautas impuestas por esos consejeros, reflejan algún proyecto político que genera un desplazamiento de sentido de participación. La metodología será cualitativa a través del análisis de contenido de ochenta actas de decisiones del Consejo de 2009 a 2017 a través del software Nvivo. Los resultados indican que las decisiones tomadas por los consejeros reflejan desplazamiento de significado de participación, considerando que sus decisiones no reflejan el reparto de poder genuinamente abordado en el proyecto político democratizante, como se espera de un Consejo.

Palabras clave: democracia participativa; desplazamiento del término; seguridad pública.