

Participação e Controle Social da Execução Penal em Conselhos da Comunidade: Contribuições à Luz da Gestão Social

Participation and Social Control of Criminal Enforcement in Community Councils: Contributions in the Light of Social Management

Fagner Martins Santana¹

Flávia Lorene Sampaio Barbosa²

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria³

Resumo

A pesquisa visa compreender a gestão de conselhos da comunidade na perspectiva gestão social, considerando a promoção do processo de reinserção social das pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional no Estado do Piauí. Para tanto, considerando abordagem qualitativa e construtivista, baseada em estudo de caso junto ao Conselho da Comunidade ativo apenas na comarca da capital, Teresina, empreendeu análise de entrevistas semiestruturadas a partir de 05 (cinco) conselheiros voluntários, dentre os 18 membros, considerando aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). Os resultados foram analisados com suporte nas categorias analíticas: (a) processo de discussão, (b) inclusão, (c) pluralismo, (d) igualdade participativa, (e) autonomia, (f) bem comum e, ainda, (g) controle social, com discussões sobre o cenário prisional, face ao recrudescimento do confronto e do antagonismo entre preso e sociedade, através dos efeitos da prisionização. Nesse sentido, conclui-se que a reintegração social do preso só se torna viável mediante a participação efetiva, tecnicamente planejada e assistida da sociedade, da comunidade, favorecida a partir da gestão social.

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

Abstract

The research aims to understand the management of community councils from the perspective of social management, considering the promotion of the process of social reinsertion of people deprived of liberty and former inmates of the prison system in the State of Piauí. For this, considering the qualitative and constructivist approach, based on a case study with the active Community Council only in the district of the capital, Teresina, it undertook the analysis of semi-structured interviews of 05 (five) volunteer councilors, among the 18 members, considering the approval of the Research Ethics Committee (CEP). The results were analyzed with support in the analytical categories: (a) discussion process, (b) inclusion, (c) pluralism, (d) participative equality, (e) autonomy, (f) common good and, still, (g) social control, with discussions about the prison scenario, facing the increase in confrontation and antagonism between prisoners and society, through the effects of prison. In this sense, it is concluded that the social reintegration of the prisoner only becomes feasible through effective participation, technically planned and assisted by society, the community, favored by social management.

Keywords: Community Council; Social Management; Deliberative Citizenship.

Recebido em (*manuscript first received*): 28/02/2023

Aprovado em (*manuscript accepted*): 24/06/2024



¹ Mestre em Gestão Pública, pela Universidade Federal do Piauí (PPGP/UFPI);

² Doutorado e Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR);

³ Estágio Pós-doutoral, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual do Ceará.

1 Introdução

O sistema prisional brasileiro é tema em constante debate em razão de problemas estruturais que contribuem para o agravamento da violência e criminalidade (Bittencourt, 1993; Sá, 1998; Lunardi & Nóbrega, 2004; Silva, 2014; Ribeiro, 2018), entre os quais se destaca a superlotação das unidades prisionais, incluindo a baixa capacidade de resposta do Estado ao problema (CNJ, 2019). Em 2019, por exemplo, registrou-se a marca de 755.279 presos, e apenas 442.349 vagas; portanto um déficit de 312.925 vagas, conforme Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), órgão do Ministério da Justiça e Segurança Pública responsável pela coordenação da política prisional no Brasil.

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

A superlotação, conforme CNJ (2019), desencadeia outros problemas, como: perda de controle interno, com violações sistemáticas de direitos; comprometimento da individualização da pena; déficit de gestão e falta de transparência, contribuindo para o aumento da criminalidade e aumento do índice de reincidências (Zanotto & Russowsky, 2020). Nessa perspectiva, o Monitor da Violência (2019) aponta, ainda, dentre outros fatores, a dificuldade em efetivar as políticas de ressocialização como uma das principais consequências da superlotação. Conforme a instituição, menos de 19% da população prisional exerce atividade laboral e menos de 13% estuda.

Taquary e Leão (2019) afirmam que esse conjunto de mazelas foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) como “Estado de Coisas Inconstitucional”, através da Ação Direta de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 347. Com isso, buscou-se sanar as lesões aos preceitos fundamentais da Constituição decorrentes da omissão de políticas públicas voltadas ao sistema prisional.

Ações de ressocialização, como a reeducação do apenado para o retorno digno à sociedade, por meio da oferta de medidas para sua reconstrução moral e ferramentas para sua reinserção orientada, para incentivar o trabalho e combater a reincidência, emana como ações do poder executivo na melhoria do sistema prisional, com sustentação da participação ativa da sociedade (Ribeiro, 2018).

A Lei de Execução Penal (LEP), n.º 7.210/1984, em seu Art. 4º, define que o Estado deverá recorrer à cooperação com a comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança. Dentre os órgãos da execução penal, tem-se o conselho da comunidade, formado por: (i) O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; (ii) O Juízo da Execução; (iii) O Ministério Público; (iv) O Conselho Penitenciário; (v) Os Departamentos Penitenciários; (vi) O Patronato; (vii) O Conselho da Comunidade; (viii) A Defensoria Pública.

O contexto das normativas sobre esses conselhos, recorre aos movimentos dos anos de 1970, com a criação de mecanismos de controle e participação nas políticas públicas de Estado, face aos movimentos sociais favoráveis à democratização da sociedade (Allebrandt, Cançado & Mueller, 2018). Nesse contexto, os conselhos gestores de políticas públicas

representam um dos principais instrumentos de participação social na administração pública brasileira (Vital et al., 2019), assegurada pela Constituição Federal de 1988 (Lüchmann, 2007, Gohn, 2011; Vital et al., 2019). A Lei n.º 7.210/1984, inclusive, remete ao controle social na atuação dos conselhos da comunidade, a exemplo do Art. 139 e 158, quando define que este deverá observar o cumprimento das condições especificadas na sentença concessiva do benefício, bem como proteger o beneficiário.

O controle social pode ser definido como o ato de vigiar, velar, examinar, fiscalizar, inquirir e colher informações a respeito da função administrativa do Estado, com verificação do mérito (conveniência e oportunidade) de uma decisão estatal ou de sua legalidade. Também é concebido no acompanhamento das escolhas de interesse público, avaliação dos planos e operacionalização relacionados aos recursos orçamentários (Serra & Carneiro, 2012), convergente, portanto, com as diretrizes da Controladoria Geral da União (CGU), que apresenta o controle social como mecanismo de “prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania” (CGU, 2012, p. 16).

Pesquisas apontam críticas relacionadas à atuação dos conselhos da comunidade no Brasil, a exemplo de Rocha (2017), de Silva (2014), de Ribeiro (2018), de Costa e Régis (2019) e de Wolff (2010), bem como ausência de autonomia em sua atuação (Ribeiro, 2018; Wolff, 2010). Dentre os trabalhos, observa-se, ainda, proposições normativas visando a melhoraria do desempenho dos órgãos (Ribeiro, 2018; Costa & Régis, 2019). Por outro lado, estudos enfatizam a contribuição desses órgãos como instrumento de promoção da ressocialização, como Jaschke & Silva (2019), incluindo sugestões metodológicas, com base em projeto de extensão da Universidade de São Paulo (USP).

Conforme Ribeiro (2018), o conselho da comunidade como órgão da execução penal de abrangência local representa a comunidade na implementação de políticas penais e penitenciárias cujas atribuições envolvem: visitas periódicas com entrevistas aos presos; apresentação de relatórios mensais à Vara de Execuções Penais e ao Conselho Penitenciário; realização de diligências para a obtenção e manutenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência aos apenados (Brasil, 1984). O Conselho da Comunidade, assim, se apresenta como importante instrumento de elo entre a sociedade e o cárcere (Silva, 2014; Ribeiro, 2018; Wolff, 2010; Jaschke & Silva, 2019).

Conforme dados do levantamento sobre conselhos da comunidade do Brasil, elaborado pelo Ministério da Justiça (2008), aponta que o Estado do Piauí possui atuação tímida, composto por 02 Conselhos da Comunidade ativos à época, sendo um na Comarca de Floriano e outro na Comarca de Picos, apesar de existirem estabelecimentos prisionais nas cidades de Bom Jesus, São Raimundo Nonato, Oeiras, Teresina, Altos, Campo Maior, Esperantina e Parnaíba, segundo dados da Secretaria de Justiça do Piauí (SEJUS-PI, 2021).

Nesse sentido, as características de atuação do conselho da comunidade apresentadas, diante do contexto histórico de busca pela democratização do país, reportam-se a um modelo de gestão enaltecido na década de 1990, cuja concepção gerencial é caracterizada por um processo de decisão coletiva, sem coerção, baseada na transparência e na inteligibilidade, promovendo a emancipação social enquanto fim último, a Gestão Social. O modelo se destaca em movimentos acadêmicos como o protagonizado pelo Programa de Estudos em Gestão Social (PEGS), da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE), da Fundação Getúlio Vargas (FGV) (Cançado, Tenório & Pereira, 2011).

Para a definição, recorre-se, ainda, à definição habermasiana de cidadania deliberativa, pautada na defesa de que a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão inclusivos, plurais, com igualdade participativa, autonomia, em prol do bem comum (Allenbrandt, Cançado & Mueller, 2018). Define-se, ainda, a partir da concepção “esfera pública”, espaço de formação da opinião pública derivada no processo discursivo (Cançado, Pereira & Tenório, 2015; Tenório, Altieri & Kronemberger, 2018, Cardoso, 2006).

2 Controle Social e Gestão Social em Conselhos da Comunidade

Conselhos gestores podem contribuir para o desenvolvimento da cidadania e da reinvenção de novos padrões de convivência democrática, contribuindo com o fortalecimento de decisões coletivas (Tatagiba, 2002). A pluralidade de atores nestes espaços com diferentes propósitos, representando uma demanda social específica, capaz de proporcionar uma rede de debates e de negociações, devem possibilitar a solução racional de questões pragmáticas, éticas e morais (Tenório, 2005). Para Gohn (2011) é preciso reafirmar que em qualquer das suas instâncias, o caráter deliberativo deve prevalecer à competência consultiva dos conselhos gestores. Soma-se o desafio de baixa capacidade de inclusão dos cidadãos que não participam de nenhuma instituição, a dificuldade de autorrepresentação dos principais interessados e à possibilidade de controle das agendas e dinâmicas por grupos mais fortes.

Em 1983 o então Ministro da Justiça, o Dr. Ibrahim Abi-Ackel, em contexto de reivindicações sociais e políticas, mobiliza a publicação da Lei 7.210, de 11 de julho de 1984, Sá (2011), denominada Lei de Execução Penal (LEP). Esta, inscreve a necessidade de participação da sociedade na execução penal, ao passo que no art. 4º, define que “O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança” (Brasil, 1984).

Para executar essa função, dentre os órgãos da execução penal, o ordenamento jurídico inseriu o conselho da comunidade. Além do conselho da comunidade, cuja atuação remete ao âmbito local, a Lei de Execução Penal incluiu outros dois conselhos, conforme já mencionado, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), com atuação nacional e os Conselhos Penitenciários, a serem instalados a nível de Estado e Distrito Federal.

A Lei de Execuções Penais definiu, em seu artigo 81, a composição mínima dos conselhos da comunidade, a saber: um(a) representante de associação comercial ou industrial, um(a) advogado(a) indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um(a) defensor público indicado pelo Defensor Público Geral e um(a) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. No entanto, também define que na falta de representação a escolhas dos membros deve ser realizada pelo Juiz da Execução (BRASIL, 1964).

Compete ao Juiz da Execução Penal, a instalação do conselho da comunidade, por meio de Portaria Judicial, ou, de forma subsidiária, pelo juízo criminal da comarca, caso não exista um juiz da execução penal. Segundo Wolff (2010) atribuir ao Poder Judiciário essa competência pode inverter a lógica da participação social, ou seja, ao invés de a

comunidade controlar a execução das políticas públicas, é o Estado, via Poder Judiciário, que define os rumos da participação.

A LEP, segundo Costa e Régis (2019), apresenta outras atribuições ao conselho, seguindo a prerrogativa da fiscalização de cumprimento de pena, vistoria das condições dos serviços e estabelecimentos prisionais e, ainda, serviços caracterizados de assistência social. Tais competências exigem que os conselhos sejam bem estruturados, equipados e com equipes definidas para desenvolver as atividades inerentes, importante desafio para sua efetivação (Wolff, 2010).

Segundo Ministério da Justiça (2008) a relação da comunidade com o sistema prisional é favorável ao enfreamento da criminalidade. Os conselhos reconhecem a participação da sociedade civil junto às políticas relacionadas ao cárcere, potencializando processos de humanização e reinserção social, humanização da pena, garantindo a observância de direitos e garantias fundamentais de reeducandos (Ribeiro, 2018).

O órgão funciona como fiscalizador do cotidiano dos reeducandos, vigiando a aplicação prática de direitos humanos e preceitos constitucionais garantidos pela legislação vigente, de forma que suas ações são diretamente voltadas ao processo de reintegração social dos detentos e, ainda, minimiza falhas e auxilia na eficácia da prestação jurisdicional (Ribeiro, 2018), haja vista participação democrática no controle dos gastos públicos do setor, interferências na forma de aplicação das verbas (Wolff, 2010).

Ausência de normativos voltados à interlocução entre órgãos da execução penal ao nível municipal, estadual e federal, fragilizam a atuação do conselho de comunidade, bem como ações coordenadas e de maior amplitude no país (Costa e Régis, 2019). Desafio adicional envolve questões valorativas, considerando estigmas sociais associados ao apenado, considerado “delinquente”, desafiando a responsabilidade solidária da comunidade em relação à ressocialização (Ribeiro, 2018). Esses estigmas podem, ainda, superar a representação do sistema prisional, ao passo que também há estranhamento em relação aos que se dispõem a atuar no conselho de comunidade (Rocha, 2017).

A ausência de estatutos, por exemplo, eleva os desafios de funcionamento desses conselhos, com consequências relacionadas à gestão das unidades, bem como captação de recursos, impedindo que o conselho desempenhe algumas das atividades que lhe são propostas (Losekann, 2010). Tal questão também impacta na preservação da autonomia para que as ações possam ser exercidas de maneira independente, requisito essencial, como previsto pelo Ministério da Justiça (2008).

Conselhos gestores e, ainda, os conselhos de comunidade, portanto, se constituem como potenciais espaços públicos para a prática da gestão social, considerando que tais órgãos constituem o principal canal de participação cidadã, em qualquer das esferas de governo, federal, estadual ou municipal (Kronemberger, Medeiros & Dias, 2016). Nessa perspectiva, de acordo com Tenório (2016), no âmbito dos conselhos municipais, a prática da gestão social estará consolidada quando todos os conselheiros, assim como a população de uma maneira geral, estiverem envolvidos em suas discussões e deliberações.

Nesse caminho, reflete-se sobre a prerrogativa do controle social. Oliveira e Pisa (2015) lembram que a Carta Magna de 1988 é conhecida como constituição cidadã, definindo o controle sobre a administração pública, com garantia da ética, integridade (compliance), transparência (disclosure) e prestação de contas (accountability), bem como a participação direta nas escolhas das políticas públicas a serem implantadas.

As estratégias de controle social tentam melhorar a performance institucional fortalecendo o engajamento cívico e a capacidade de resposta do Estado (Fox, 2019). O controle supõe o envolvimento da sociedade nos assuntos de interesse coletivo, ligados à gestão pública, por meio de um conjunto de ações previstas em lei, para fiscalizar, monitorar e avaliar as condições em que foram executadas as políticas públicas (Arruda & Teles, 2010).

Quando analisado na perspectiva da ciência social, o controle social relaciona-se para manter a ordem social; e, na abordagem da ciência política, pode caracterizar o controle do Estado ou da administração pública sob a sociedade civil ou comunidade, o controle compartilhado entre a administração pública e a comunidade ou o controle da comunidade sobre a administração pública (Magalhães & Souza, 2015).

Além do cidadão, que exerce controle auxiliando na priorização e fiscalização das ações governamentais, outros atores podem exercer o controle social (Rocha, 2017), como, por exemplo, Entidades da Sociedade Civil (ONG, Sindicatos, etc.), Partidos Políticos e outras esferas de Governo ou poderes. Nesse sentido, importante instrumento de exercício do controle social são os conselhos, instâncias de exercício da cidadania, com funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública (CGU, 2012).

Teoricamente, Silva, Cançado e Santos (2017) define que o controle social assume prioritariamente três dimensões de análise: (i) Democracia, (ii) Cidadania e (iii) Gestão Social. Em relação à primeira, Dahl (2009) ressalta que após o último período de ditadura, tornou-se indispensável para pensar cenários democráticos voltados à participação direta, a igualdade de voto, a compreensão dos processos, o controle definitivo do planejamento e a inclusão dos adultos. No que tange à cidadania, Carvalho (2008) compreende haver consenso em relação a concebê-la como garantia dos plenos direitos civis, políticos e sociais, os quais, respectivamente, representam a garantia do direito à vida em sociedade, a participação no governo e a participação na riqueza coletiva. Por fim, a Gestão Social, corresponde à esfera pública, possibilitada por meio do controle social, representa a mesma esfera pública delineada na gestão social, e sua expansão permitirá as condições para a promoção do desenvolvimento da democracia deliberativa (Cançado, Pereira & Tenório, 2015).

Com a teorização do controle social, argumenta-se sobre a necessidade que a sociedade se aproxime mais dos problemas inerentes ao cárcere, como estratégia de promoção da ressocialização, sobretudo diminuindo a violência e a criminalidade (Bittencourt, 1993; Sá, 1998; Lunardi & Nóbrega, 2004; Silva, 2014; Ribeiro, 2018). Tal posição confere levantar discussão sobre as críticas sobre a atuação desses conselhos (Silva, 2014; Ribeiro, 2018; Rocha, 2017; Wolff, 2010; Costa & Régis, 2019; Jaschke & Silva, 2019), bem como apresentar possibilidades para o conselho da comunidade.

A gestão social, apoiada no conceito habermasiano de cidadania deliberativa, define que a legitimidade das decisões deve ter origem em espaços de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (Allebrandt, Cançado & Mueller, 2018). A cidadania deliberativa representa, portanto, uma ação política, conforme participação democrática, que, conforme Villela (2012) desdobra-se em categorias e critérios de análise, que, na sequência, é ampliado pelo

Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania (GPDeC) (Hinnah, 2017).

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

Para a atuação dos conselhos da comunidade, por meio da gestão social, portanto, envolve consideração de categorias e critérios à cidadania deliberativa (Villela, 2012) e do controle social na visão do GPDeC, Hinnah (2017). A gestão social baseada nessas categorias e critérios de análise, realizada em uma esfera pública, caracterizada neste estudo pelo conselho da comunidade, contribui para uma melhor atuação do órgão, resultando em uma promoção da ressocialização mais efetiva, na perspectiva do retorno digno à sociedade, por meio da oferta de medidas para sua reconstrução moral e ferramentas para sua reinserção orientada, para incentivar o trabalho e combater a reincidência (Ribeiro, 2018).

3 Metodologia

A pesquisa tem uma abordagem qualitativa, considerando trabalhar com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (Minayo, 2007). Tal definição, se alinha à abordagem epistemológica é construtivista, que compreende suporte à delimitação do estudo de caso (Stake, 1995).

Conforme relação disponível no endereço eletrônico da Secretaria de Justiça do Piauí, órgão responsável pela gestão dos estabelecimentos prisionais (<https://www.sejus.pi.gov.br>), e, ainda, definição de território, instituído pela Lei Complementar Estadual N.º 87/2007, alterado pela Lei Complementar N.º 6.967/2017, observou-se a existência de Conselho da Comunidade ativo apenas na comarca da capital, Teresina, com sua atuação também nas unidades prisionais de Altos, considerando que o complexo prisional de Altos é responsável pela custódia de mais de 60% da população carcerária do Estado, em regime provisório, fechado e semiaberto, constituída na sua maioria, por pessoas privadas de liberdade provenientes da capital (Piauí, 2021).

O Conselho da Comunidade de Teresina não possui espaço físico próprio e depende atualmente de cessão de espaços por parte de outras instituições para a realização de suas reuniões, dentre as quais a principal é a própria sede da vara de execuções penais de Teresina, localizado no Fórum Cível e Criminal de Teresina. A composição do órgão, referente ao período da pesquisa, é constituída por 18 membros, representantes de variados seguimentos da sociedade local, conforme Portaria N.º 13/2019 da Vara de Execuções Penais de Teresina.

Conforme Stake (1995. p. 2) o estudo de caso qualitativo é um “estudo da particularidade e complexidade de um único caso, chegando a compreender a sua atividade dentre de circunstâncias importantes”. Nessa perspectiva, segundo recomendação de

Stake (1995) e Godoy (1995) em relação ao estudo de caso de natureza qualitativa empreendeu-se coleta de dados por meio da realização de entrevistas semiestruturadas e análise de documentos de natureza normativa.

Para a realização das entrevistas e análise dos dados relacionados ao conselho da comunidade, foi considerada a definição de gestão social derivada dos estudos de Villela (2012) e do GPDeC (Hinnah, 2017), conforme Tenório, Altieri e Kronemberger (2018), compreendendo as categorias de análise 'gestão social', 'controle social', conforme Figura 1.

As entrevistas foram realizadas remotamente, a partir da plataforma eletrônica google meet, que permitiu ainda efetivar a respectiva gravação, autorizada pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), CAAE N.º 51183921.8.0000.5660 (Parecer 4.951.811). Participaram 05 (cinco) conselheiros voluntários, dentre os 18 membros designados pela Portaria N.º 13 da Vara da Execução Penal de Teresina, que instituiu a gestão do biênio 2019-202. Ressalta-se que a confidencialidade dos entrevistados foi garantida pela letra E, representando "Entrevistado", seguida de números, representando a ordem dos entrevistados (E1, E2, E3, E4 e E5).

4 Apresentação dos Resultados

Stake (1995) aponta dois caminhos estratégicos para a análise dos dados da pesquisa: a interpretação direta e o processo de agregar categorias. A agregação categorial considerou a utilização a Figura 1, que apresenta as categorias de análise da pesquisa.

Figura 2

Representação da matriz de categorias e critérios de análise



Fonte: Adaptado a partir do GPDeC (2016).

Adicionalmente, Stake (1995), menciona que as impressões dos pesquisadores são a principal fonte de dados, dando-lhes o sentido de análise. O autor afirma que “cada pesquisador precisa, através das experiências e reflexão, encontrar formas de análise que trabalhem para ele ou ela” (Stake, 1995, p. 77). Nesse caminho, foram definidas categorias empíricas, conforme quadro 1.

Quadro 1

Categorias analíticas e empíricas da pesquisa

| PROCESSO DE DISCUSSÃO | |
|--|--------------------------------------|
| (i) | Canais de Difusão |
| [...] <i>Mas recorrentemente nós utilizamos dos recursos da tecnologia: WhatsApp, celulares, e-mails (E3); A partir da necessidade da implantação do conselho da comunidade foi se procurado os atores sociais, pessoas que representassem os diversos seguimentos, os seguimentos pertinentes da sociedade para compor o conselho... eu não tenho conhecimento de divulgação por trabalhos oficiais [...]</i> (E4). | |
| (ii) | Qualidade da Informação |
| [...] <i>então eu creio que a gente fala a mesma língua[...] existe esse alinhamento (E2); [...]A gente também não tem alguém, diretamente dentro do conselho, que possa passar esse direcionamento, isso de certa forma gera não só a falta de compreensão de alguns pontos, mas também a falta de unificação dessa informação que é crucial [...]</i> (E3). | |
| (iii) | Espaços de transversalidade |
| [...] <i> hoje eu posso dizer que o conselho não anda sozinho sem a SEJUS[...], me ajudou muito, principalmente nesse momento de pandemia, [...]Eu acho que a gente precisa avançar muito ainda [...]. existe um estigma muito grande em relação à população carcerária, então há ainda uma lacuna muito grande, no que diz respeito à socialização do trabalho do conselho, no que diz respeito ao compartilhamento (E3).</i> | |
| (iv) | Pluralidade do grupo promotor |
| [...] <i>Nós temos advogados, [...]temos também as comunidades terapêuticas, [...] Existe um estatuto que está sendo criado, faltando somente alguns pontos para finalizar [...] lá tem o tesoureiro, o presidente, o vice-presidente, lá tem os membros [...] ali tem pastores, psicólogos, assistentes sociais [...]</i> (E5) | |
| (v) | Órgãos existentes |
| [...] <i> e isso é uma das coisas que necessitam de regularização, de registro [...] Quanto à regulamentação, temos uma minuta completa [...] a nossa dificuldade agora é reunir nossos colegas pra poder dar entrada [...] (E1); [...]. Já possuímos uma minuta do Estatuto do Conselho da Comunidade que delimita por exemplo, o espaço físico, cargos que teriam que ter, entre outras (E2);</i> | |
| (vi) | Órgãos de acompanhamento |
| [...]. O Estatuto que está sendo elaborando tem essa intenção, de normatizar a independência e | |

autonomia do conselho [...] (E1) [...] Na verdade, não temos nenhuma ligação, a gente sabe que tem os conselhos a nível nacional, essas questões todas, mas nós não temos nenhuma ligação, nenhum contato, assim mais direto, nesse sentido de acompanhamento, monitoramento, então a gente termina fazendo muito, baseado somente nas normativas que dispõe a criação estadual (municipal) (E3).

(vii) **Relação com outros processos participativos.**

Secretaria de Justiça, Defensoria Pública, Escritório Social, Central de Alternativas Penais, não tem como o conselho atuar só [...] nas capacitações que o TJ faz, o CNJ, a Vara de Execução Penal, inclusive Dr. Vidal que acionou o Conselho e deu poderes para atuar [...] (E1); Sim, a Defensoria Pública, que é um órgão que as pessoas têm acesso, né? De direitos humanos [...] (E2).

INCLUSÃO

(i) **Abertura de espaço de decisão**

[...]às vezes as pessoas não têm um horário, tem as suas agendas, seus compromissos. Mas eu vejo essa dificuldade com relação à comunicação [...] (E2); [...] Na verdade os assuntos, as pautas são todas compartilhadas, desde o início da pandemia, no grupo que a gente tem de WhatsApp, e a partir da participação dos membros do grupo, que sobre algumas coisas não é, dificilmente se atinge o quórum (E3); [...] A gente acata muito a respeito dos familiares (E2).

(ii) **Aceitação social, política e técnica**

[...] É preciso ir nas universidades, por exemplo, mostrar o trabalho que tem sido feito, a importância de haver esse contato com o conselho pra que chegue ao nosso conhecimento [...] (E1); Eu acho que nesse aspecto a gente precisa avançar muito ainda, porque existe ainda um estigma muito forte em relação à população carcerária[...] (E3); [...] Eu penso honestamente, que a sociedade local não tem conhecimento do conselho, [...] eu penso que os próprios apenados não o conhecem[...] (E4).

(iii) **Valorização cidadã**

[...]. Reconheço, não por mim, não, se me chamam para participar dessas ações, é por que eles creem no meu trabalho (E1); Eu vejo essa importância, fazendo parte do conselho como futura psicóloga deu pra desenvolver ainda mais esse meu olhar empático em relação a dor do outro, em relação à privação de liberdade do outro [...] (E2);

PLURALISMO

(i) **Participação dos diferentes atores**

São pessoas comuns [...] são pessoas que já estavam nesse meio, já estavam ou fazem algum trabalho, alguma ação social [...] (E2); Hoje nós temos comunidades terapêuticas, nós temos abrigos institucionais, unidades de acolhimento, representadas[...] extra-conselhos, mas que terminam tendo indiretamente ou quase que diretamente uma ligação com o conselho através dos seus membros. (E3); “Tem um senhor que é pastor[...] tem presidente de residência terapêutica[...] tem psicólogo, pessoas

| |
|--|
| que estão interligadas a outros locais[...] (E5) |
| (ii) Perfil dos atores |
| [...] Nós temos órgãos da sociedade civil, nós temos pessoas que lidam com o egresso, que lidam com pessoas que estão dentro do sistema[...] (E1); Existem advogados, representante da Defensoria Pública, representantes da Pastoral Carcerária e instituições religiosas, estudante de Psicologia [...] comunidades terapêuticas, espaços de acolhimento [...] (E5). |
| IGUALDADE PARTICIPATIVA |
| (i) Forma de escolha dos representantes |
| [...], tem pessoas que já trabalham com pessoas em situação de rua, em estado de vulnerabilidade [...] então o conselho é composto por diversas pessoas que já tem essa experiência de ajudar em prol da sociedade, de alguma forma [...] (E2); [...] eu acho que terminou que não se foi muito criterioso e foi se utilizando[...] do que se tinha de mais próximo dessa população, que são essas instituições que mencionamos agora a pouco (E3); A partir da necessidade da implantação do conselho da comunidade foi se procurado os atores sociais, pessoas que representassem os diversos seguimentos, os seguimentos pertinentes da sociedade para compor o conselho[...] (E4). |
| (ii) Discursos dos representantes |
| Hoje, dada as experiências e dado o aspecto técnico e profissional dos conselheiros, eu diria que a participação está na ordem de 50% de participação[...] (E3); Creio que com uma liderança atuante, que provoque, que tenha comprometimento e com um treinamento mínimo para os membros, conselheiros, ele passará a ter uma atuação formidável, porque os seus membros são pessoas socialmente comprometidas [...] (E4). |
| (iii) Avaliação participativa |
| [...] eu penso que o conselho, de alguma forma ainda está muito preso a um mero trabalho de visitar, de colher informações dos detentos [...] [...] eu acho que o conselho da comunidade é algo fundamental no sistema penitenciário [...] a gente tá ali pra fazer acontecer com que as leis sejam cumpridas [...] (E4) |
| AUTONOMIA |
| (i) Origem das proposições |
| A medida em que eu conheço minhas prerrogativas, você se torna mais atuante dentro do conselho e fora [...] (E1); Sim, todos nós temos essa capacidade (E2); Que tem condição de propor alguma ação, creio que sim[...] se já houve, e aí eu também não quero ser leviano, eu não tenho ciência, não lembro [...] (E4); [...] Eu acredito que tenha sim[...] eu acho que tem alguma coisa que eles podem contribuir sim (E5). |
| (ii) Perfil de liderança |

| |
|---|
| <p>Particularmente vejo uma liderança totalmente disposta, que nos impulsiona, que nos motiva (E2); Você precisa de uma presidência no conselho que seja atuante, comprometido, que tenha tempo, disponibilidade de tempo para projetar o conselho[...] essa é a primeira questão, acho que se você tiver uma liderança comprometida, motivadora, que incentive, a gente vai indo[...] (E4);</p> |
| <p>(iii) Possibilidades de exercer a própria vontade</p> |
| <p>[...] à respeito do que a gente vai fazer em prol dessas pessoas, das opiniões que a gente acata [...], a gente tem a prerrogativa de exercer nossas vontades nas deliberações (E2); No meu ponto de vista sim[...] pelo que eu vejo ninguém lá é inibido para estar desenvolvendo partido A ou partido B. Lá a gente sempre tem um objetivo só, que é estar contribuindo com a justiça (E5).</p> |
| <p>BEM COMUM</p> |
| <p>(i) Objetivos alcançados</p> |
| <p>Sim, eles correspondem sim [...]. É como eu digo, a minha ansiedade é tornar efetivo todas as ideias que eles também têm (E1); [...] eu vejo que a gente não supriu as nossas expectativas[...], daquilo que a gente queria fazer em prol deles, mas a gente estava com muitas expectativas para poder alinhar, fazer essas ideias (E2).</p> |
| <p>(ii) Aprovação cidadã dos resultados</p> |
| <p>[...] nós temos que zelar pela integridade daquelas pessoas que estão nos dando aquela informação [...] e isso faz com você realmente entenda, compreenda o papel do conselho da comunidade [...] (E1); [...] vejo que o conselho em si tem essa visão de querer ajudar de alguma forma tanto os familiares quanto as pessoas privadas de liberdade (E2).</p> |
| <p>CONTROLE SOCIAL</p> |
| <p>(i) Transparência</p> |
| <p>O conselho é um péssimo marqueteiro, nesse aspecto, eu sou obrigado a dizer que é quase zero a atuação, por que a publicização, ela se limita ao campo dos conselheiros, elas não têm um alcance maior ainda [...] De todos os pontos tratados aqui, acho que esse é um ponto que o conselho precisa mais avançar [...] é publicizar esses resultados, é publicizar as ações para que elas possam ganhar forças lá fora também (E3).</p> |
| <p>(ii) Legitimidade social</p> |
| <p>[...]eu acho que ele ainda não conseguiu representar esse controle em sua totalidade não, ele ainda está muito tímido diante desse papel de controle social [...] por que eu acho que o conselho não tem pernas ainda, não tem braços ainda para esse alcance do controle social [...] (E3); Eu creio que não, porque não é conhecido [...].se eu chegar hoje lá na Casa de Custódia e eu não tenho uma identificação como conselheiro [...] (E4).</p> |
| <p>(iii) Acompanhamento de políticas</p> |

| |
|--|
| <p>Eu visitei, a gente visitou em dois dias alguns presídios. [...]em relação a planejamentos de visitas iria ser quinzenais, uma vez no mês (E2); [...]. É impossível você dar conta de fazer um trabalho todo desse, de controle social, em dois anos de gestão e três visitas apenas E3); Só fizemos uma única visita. Não tem uma periodicidade definida (E4).</p> |
| (iv) Instrumentos de controle |
| <p>Visitas, entrevistas, visitas surpresa, conversa com familiares [...]. Foram feitos formulários com perguntas sobre acesso à medicação, alimentação, acesso à advogado, defensor público, se tem acesso à assistência social, ao cálculo da pena [...] (E1); Nós temos uma ficha de atendimento, que anotamos as demandas das entrevistas e quanto às observações feitas [...] (E2); Normalmente se utiliza da entrevista social, a gente tem um roteiro básico a se seguir, (E3); De forma transparente, o conselho não tem essa atuação (E4).</p> |
| (v) Inteligibilidade |
| <p>Os conselheiros compreendem os temas abordados pelo órgão. (E1); [...] eu arriscaria aqui dizer, sendo bem mais taxativo, que talvez algumas pessoas não entendam nem o que seja controle social, assim, não no sentido pejorativo, mas no sentido técnico construtivo, né? O que de certa forma é complicado para um conselho, ter conselheiros que não compreende essa noção básica de controle social, então daí a necessidade de ressignificar urgentemente o conselho (E3);</p> |
| (vi) Promoção do controle social |
| <p>[...] eu vejo a respeito de que poderiam ser mais conselheiros, porque a demanda é grande, por ser um belíssimo trabalho (E2); De forma nenhuma o conselho é incapaz, ele é capaz [...] é composto por pessoas que são representantes de seguimentos por se destacarem por sua atuação. Isso por si só é um atesto de competência[...] (E4);</p> |

5 Discussão dos Resultados

Quanto à categoria processo de discussão, tem-se o tema da autoridade negociada, que pressupõe igualdade de direitos, caracterizado por um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos (Vilella, 2012; Alembandt, 2016; Ribas, 2017; Hinnah, 2017; Tenório, 2016; Tenório, Altieri & Kronemberger, 2018). Assim, foram analisadas 07 categorias empíricas inerentes à categoria: (i) canais de difusão, (ii) qualidade da informação, (iii) espaços de transversalidades, (iv) órgãos existentes, (v) órgão de acompanhamento e relação com outros processos participativos:

O primeiro critério, canais de difusão, busca-se identificar os canais utilizados para a divulgação e convocação dos conselheiros e sociedade para os processos de discussão (Vilella, 2012). Verificou-se que o conselho não adota canal de comunicação formal para a convocação de suas reuniões ou atos de deliberação. O aplicativo WhatsApp é a principal ferramenta, principalmente em razão da pandemia. Nesse sentido, não existe

a predominância de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes. Apesar de existir minuta de estatuto social para ser colocado em votação, não há regulamentação do conselho. Deve-se reportar que essa mobilização é um dos preceitos inerentes às atividades do conselho da comunidade (Brasil, 1984; 2004; 2008).

Quanto ao critério, “qualidade na informação”, buscou-se investigar se as informações, disponibilizadas ou acessadas, são compreendidas por todos (Vilella, 2012). Foi possível constatar que a experiência prévia de grande parte dos conselheiros com atividades socioassistenciais, como em casas de acolhimento, residências terapêuticas e albergues, é um fator que facilita o processo cognitivo. Além disso, foi constatada a necessidade de um processo de formação de conselheiros visando nivelar o conhecimento, sem descartar a experiência prévia de cada membro, no direcionamento de suas ações. A atuação educativa, consultiva, de orientação e de elevação dos conhecimentos legais, voltadas à execução penal, são características inerentes aos conselhos da comunidade (Brasil, 2004, 2008; Wolff, 2010; CGU, 2012).

O critério “espaços de transversalidade” visou identificar ações voltadas à integração com outros órgãos e instituições para promoção de suas ações (Vilella, 2012). Verificou-se que a formação da atual composição do conselho foi pensada de forma estratégica, com a representação de instituições com histórico de atuação no seguimento. Foi possível identificar a existência de processos integrativos, com diversidade de pontos de vista, mas ainda de forma tímida, com potencial de expansão. Essa necessidade de integração se justifica ainda, considerando que, dentre outras atribuições, o conselho da comunidade visa colaborar com os demais órgãos encarregados da execução penal e na formulação da política penitenciária (Brasil, 2004; 2008; Wolff, 2010).

O quarto critério, ‘pluralidade do grupo condutor’ busca entender como é caracterizada a composição do grupo (Vilella, 2012). Identificou-se casas de acolhimento, residências terapêuticas, instituições religiosas, Defensoria Pública, dentre outras. Dentre os membros, é possível identificar assistentes sociais, psicólogos, advogados, defensor público, estudantes, dentre outros. Foi possível constatar uma diversidade de atores na composição do conselho da comunidade de Teresina. Tal fato, que vai ao encontro do que determina a própria Lei de Execução Penal (Brasil, 1984), possibilitou que os conselhos da comunidade tenham uma composição com uma pluralidade de atores.

Quanto aos ‘órgãos existentes’ buscou-se identificar se o órgão possui espaço físico próprio para suas discussões e deliberações, bem como se possui instrumento normativo regendo a atuação do órgão (Vilella, 2012). Sem dispor ainda de espaço físico próprio, inclusive, sem materiais de trabalho à sua disposição, o conselho tem como principais pontos de apoio, os espaços da vara de execuções penais e da defensoria pública. O órgão ainda não foi formalizado, aguardando aprovação pela assembleia-geral de minuta de estatuto social, já concebida. A dependência do conselho em desempenhar suas funções em estruturas de outros órgãos e a dificuldade de concluir o seu processo de normatização, representam reflexo dos problemas mais comuns no desempenho das funções dos conselhos da comunidade no Brasil, conforme apontadas por Losekan (2010) e Costa e Régis (2019).

O critério, “órgão de acompanhamento”, visa identificar a existência de algum órgão que faça o acompanhamento e coordenação da atuação do conselho, a fim de supervisionar

a implementação de suas políticas públicas (Vilella, 2012). Verificou-se que o Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMF) e o Juiz da Vara de Execuções Penais foram os mais lembrados. Esses vínculos funcionais devem ser supervisionados constantemente, considerando a necessidade de garantia da manutenção da autonomia do órgão (Brasil, 2008; Wolff, 2010).

O último critério da categoria, ‘relação com outros processos participativos’ busca identificar a existência de processos de integração (Vilella, 2012). Apesar de identificar a participação da SEJUS, Defensoria Pública, o Tribunal de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça e a Vara de Execução Penal, constatou-se a ausência de integração com os demais órgãos estaduais e municipais da execução penal e a exiguidade de diálogo aproximado entre instituições. Tais óbices, agravados pelo caráter díspar da distribuição desses conselhos pelo país, comprometem o desenvolvimento de ações coordenadas com uma maior amplitude (Costa & Régis, 2019).

A segunda categoria, “Inclusão”, tem a finalidade de verificar a incorporação de outros atores sociais, individuais e coletivos, historicamente excluídos do processo decisório de definição e implementação das políticas públicas (Vilella, 2012). Essa categoria foi analisada em três critérios: (i) abertura dos espaços de decisão, (ii) aceitação social, política e técnica e (iii) valorização cidadã.

O primeiro critério, ‘abertura dos espaços de decisão’ teve como foco dois objetivos: verificar se as decisões do conselho são tomadas com a participação igualitária de todos os seus membros, sem exclusão, e analisar se o conselho da comunidade leva em consideração o anseio dos cidadãos e instituições externas em seu processo decisório (Vilella, 2012). Revelaram-se dificuldades de reunião de sua assembleia-geral, ocasionada principalmente pela pandemia e a sociedade em geral não participa ativamente, também, por ausência de eventos públicos. Isso reflete o que pensa Ribeiro (2018) sobre a necessidade de rompimento do preconceito e a inércia moral que impedem que a comunidade entenda sua responsabilidade solidária para com os apenados.

Quanto à ‘aceitação social, política e técnica’ teve como objeto de análise avaliar a percepção da comunidade local sobre as ações, decisões e posicionamentos do conselho da comunidade (Vilella, 2012). Foi possível verificar que o órgão ainda possui pouco conhecimento e visibilidade social, inclusive por parte dos apenados e familiares, apesar de já ter recebido demandas desse público. A própria Resolução N.º 10/2004 do CNPCP descreve, dentre outras atribuições do conselho da comunidade, fomentar a participação da comunidade na execução das penas e medidas alternativas (Brasil, 2004).

O terceiro critério, ‘valorização cidadã’, busca identificar se os conselheiros reconhecem que a sua participação, enquanto cidadãos, na tomada de decisões do órgão é importante para a melhoria das ações voltadas à promoção do processo de ressocialização. Dessa forma, no geral, existe uma valorização cidadã, por parte dos membros do conselho, que pode contribuir para a permanência deles no desempenho das funções sociais, pelo reconhecimento da relevância de sua participação no processo (Vilella, 2012; Alebrandt, 2016).

A categoria, “pluralismo” analisa se os diferentes atores e agentes envolvidos, seja do poder público, privado e sociedade civil, envolvidos no processo de tomada de decisão sobre a implementação de políticas públicas, a partir dos seus diversos pontos de vista

(Vilella, 2012). Para melhor compreensão, a categoria é dividida em dois critérios: participação dos diversos atores e perfil dos atores.

O primeiro critério, 'participação dos diversos atores', buscou identificar as representações incluídas na composição do conselho da comunidade de Teresina. Foi possível verificar um cuidado no sentido de não fixar instituições no processo de formação da composição do conselho, a fim de evitar exclusões. Identificou-se ainda que os membros são pessoas simples, que já possuíam experiência voluntária com alguma ação social, como em abrigos, comunidades terapêuticas, casas de acolhimento, dentre outros. Assim, constatou-se a atuação de múltiplos atores envolvidos no processo deliberativo, como associações, instituições, movimentos e organizações, bem como de cidadãos não organizados (Vilella, 2012).

Quanto ao 'perfil dos atores', buscou analisar as experiências dos membros do conselho da comunidade com processos democráticos (Vilella, 2012). Foi possível constatar a existência de membros com experiência na lida com a execução penal, seja diretamente ligada à atividade profissional, como no caso de advogados e representantes da defensoria pública ou indiretamente, por entidades de assistência ligadas ao sistema prisional e/ou ao egresso, como representantes de entidades que atuam nesse público, a exemplo das entidades religiosas que prestam serviços nos estabelecimentos prisionais. No entanto, percebe-se que alguns membros do conselho estão em sua primeira experiência.

A quarta categoria, "igualdade" trata sobre os princípios da isonomia efetiva nos processos de tomada de decisão das políticas públicas, condição de manter, na contemporaneidade, a possibilidade de um espaço de deliberação (Vilella, 2012). Três são os critérios que ajudam a entender sua análise: (i) forma de escolha dos representantes; (ii) discurso dos representantes e (iii) avaliação participativa.

Para entender a 'forma de escolha dos representantes', buscou-se verificar quais os critérios são utilizados para a definição e escolha dos membros do conselho da comunidade de Teresina (Vilella, 2012). Foi possível observar que, para a composição do conselho, foi priorizada a escolha de atores que já tinham experiência com instituições sociais de prestação de serviços voltados ao público encarcerado, egressos e pessoas com perfil próximas dessa população, por meio de casas de acolhimento, residências terapêuticas, instituições de apoio às pessoas em situação de rua, instituições religiosas, dentre outras.

No critério 'discurso dos representantes' buscou verificar se todos os membros participam ativamente nas decisões do órgão, para valorizar o processo democrático (Vilella, 2012). Foi possível identificar que não há uma atuação efetiva por parte de alguns membros do conselho, em suas reuniões, visitas institucionais, dentre outras ações inerentes ao seu papel, prejudicando suas deliberações.

A 'avaliação participativa' que visou identificar se o conselho da comunidade de Teresina, na visão dos entrevistados, acredita que sua atuação, por meio de um processo participativo (Vilella, 2012). Foi possível identificar algumas críticas por parte dos entrevistados, dentre elas a metodologia de trabalho limitada em colher informações e repassar ao poder judiciário, necessitando expandir suas ações para aperfeiçoar o acompanhamento do seu público alvo.

A quinta categoria, 'autonomia', busca compreender o poder de decisão na escolha das prioridades/necessidades elencadas em suas comunidades, podendo defender acerca de quais políticas públicas deverão ou não ser implementadas (Ribas, 2017). Para uma

melhor mensuração da categoria, quatro critérios ajudaram na análise: (i) origem das proposições; (ii) alçada dos atores; (iii) perfil de liderança e (iv) possibilidade de exercer a própria vontade.

Quanto ao primeiro critério, “origem das proposições”, buscou-se verificar se todos os membros do conselho possuem condições de fazerem proposições, visando os interesses dos beneficiários. Verificou-se que parte dos entrevistados acredita que todos os membros possuem essa capacidade de proposição de demandas. As faltas de conhecimento prévio, de engajamento e de um processo de formação, são lembradas como possíveis entraves para esse processo.

O segundo critério, ‘alçada dos atores’ visou identificar as principais limitações do conselho da comunidade e as estratégias de preparação dos membros do conselho da comunidade, no desenvolvimento de suas competências, a fim de identificar a dependência de outros órgãos e possíveis intervenções. Constatou-se a dependência material de outros órgãos para o seu funcionamento, principalmente do Poder Judiciário; dificuldade quanto à demanda alargada e a quantidade de membros para os atendimentos necessários; limitação de conhecimento específico; ausência de capacitação e liderança mais propositiva e a questão da formalização das atribuições do conselho.

O critério ‘perfil da liderança’ teve como objetivo analisar a avaliação da liderança do conselho da comunidade local, em relação à condução do órgão. Observou-se com base na fala dos entrevistados, que o perfil de liderança do conselho da comunidade de Teresina é reconhecido pela maioria dos entrevistados como motivador, participativo e que possui uma boa avaliação do grupo. No entanto, constatou-se de forma minoritária, críticas quanto a sua atuação, do ponto de vista do comprometimento, disponibilidade e iniciativa de proposição, no direcionamento das ações. Tais ações corroboram Wolff (2010), que afirma que o poder público, na figura do juiz da execução penal, ainda é uma das principais fontes de expressão do conselho da comunidade, ao lado da presidência interina do conselho.

O último critério ‘possibilidade de exercer a própria vontade’ revelou que os membros do conselho da comunidade de Teresina possuem o livre exercício da vontade política individual e/ou coletiva no desempenho do seu papel. Foi possível constatar então que existe uma abertura para os conselheiros, do ponto de vista da possibilidade e liberdade de expressão da vontade de cada membro. Além disso, observou-se que podem existir influências dos órgãos representados sobre o conselheiro em suas tomadas de decisão.

A sexta categoria, “bem comum” relaciona à identificação dos benefícios obtidos por meio do exercício da prática republicana (Vilella, 2012). Para melhor entendimento, dois critérios são discutidos nesse tópico: (i) a identificação dos objetivos alcançados e (ii) avaliação cidadã sobre os resultados.

O primeiro critério, ‘objetivos alcançados’ buscou analisar, na visão dos membros do conselho da comunidade, se os objetivos alcançados com a atuação do órgão correspondem aos objetivos previamente planejados. Verificou-se que os resultados alcançados não necessariamente correspondem ao objetivo planejado, seja em razão do período pandêmico, que influenciou a não persecução desses objetivos, seja por fatores relacionados à participação, disponibilidade de seus membros e conhecimento técnico.

Na análise do critério ‘aprovação cidadã dos resultados’, o objetivo foi identificar, se na percepção dos membros do conselho da comunidade de Teresina, os resultados alcançados através da atuação do órgão atendem às necessidades da comunidade local.

Busca a avaliação positiva dos membros (Vilella, 2012). A percepção é que o conselho atende, predominantemente, as demandas provenientes dos internos e familiares em ações voltadas para questões jurídicas, como cálculo da pena, tempo de progressão, solicitações de transferências, denúncias de maus tratos, além de outras solicitações. Percebe-se ainda que, o órgão tem a consciência de que seu papel já tem agradado parte do seu público, apesar de existir posicionamentos divergentes nas respostas.

Por fim, a última categoria analisada, “controle social”, representa o ato de fiscalização exercido pela sociedade civil, sobre as ações do Estado (Vilella, 2012; Alebrandt, 2016; Hinnah, 2017; Tenório, 2015; Tenório, 2016; Tenório, Altieri & Kronemberger, 2018). Para uma melhor análise e compreensão, seis são as categorias a serem verificadas: (i) transparência; (ii) legitimidade social; (iii) acompanhamento das políticas públicas, (iv) instrumentos de controle, (v) inteligibilidade e (vi) promoção do controle social.

A ‘transparência’ visa verificar os meios adequados para conferir publicidade às ações do conselho da comunidade. Constatou-se a ausência de ações para dar publicidade das atividades do conselho perante a sociedade, principalmente em relação ao seu público de atuação. O aplicativo WhatsApp mais uma vez foi citado como principal meio de comunicação relacionadas às ações do órgão, limitada uma comunicação interna. As redes sociais ainda não são utilizadas nesse processo.

O segundo critério, ‘legitimidade social’, busca avaliar o reconhecimento da capacidade de atuação do conselho e dos seus atores como promotor do controle social no acompanhamento da execução penal. A maioria dos entrevistados reconhece tal situação, apesar de algumas divergências. Percebe-se que o conselho já pode atuar de forma mais direta e autônoma, sem a necessidade de acompanhamento. Parte minoritária não reconhece a situação de promotor do controle social, considerando que para ocorrer tal situação, é necessário que o próprio órgão seja conhecido perante a sociedade.

O critério ‘acompanhamento de políticas públicas’ promoveu o questionamento sobre a frequência com que o conselho da comunidade realiza visitas às unidades prisionais de sua circunscrição. Constatou-se que não houve registros regulares de visitas aos estabelecimentos prisionais da circunscrição, no período da pesquisa. Assim, o acompanhamento da implementação das políticas públicas relacionadas à execução penal na comarca de Teresina, por parte do órgão estudado não possui uma atuação desejada, considerando ainda que o acompanhamento e fiscalização da implementação das políticas públicas são características inerentes ao exercício do controle social (Arruda & Teles, 2010; CGU, 2012; Hinnah, 2017).

A análise do quarto critério, ‘instrumentos de controle’, busca identificar os instrumentos utilizados pelo conselho da comunidade no acompanhamento da execução penal no seu município. Identificou-se que as visitas e as entrevistas são os principais instrumentos utilizados nas atividades de controle social. Tais entrevistas, algumas vezes surpresa, são realizadas aos apenados e familiares, com o auxílio de fichas de atendimento, cujo objetivo predominante, conforme os entrevistados, são resoluções de demandas relacionadas ao cálculo de pena, medicamentos, alimentação, assistência jurídica e pedidos de transferência.

O quinto critério, ‘inteligibilidade’ teve como objetivo identificar a capacidade de interpretação e compreensão dos conselheiros em relação aos trabalhos executados. Nesse

sentido, o foco foi verificar se as ações de controle social adotadas pelo conselho da comunidade de Teresina são perceptíveis e compreensíveis por seus membros. Parte dos entrevistados afirmaram existir a compreensão das ações de controle social adotadas pelo conselho da comunidade, por parte dos seus membros.

Por fim, o último critério da categoria, 'promoção do controle social', baseado na matriz de Vilella (2012), buscou verificar se o órgão analisado possui capacidade de promover ações voltadas ao controle social. Foi possível identificar que a maioria dos entrevistados acham que o conselho possui essa capacidade de promover ações de controle social.

6 Considerações Finais

Visando compreender a atuação dos conselhos da comunidade na perspectiva da gestão social, buscou-se na literatura, teorias que pudessem contribuir melhoria do órgão no processo de promoção da reinserção social das pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional no Estado do Piauí. A pesquisa abordou contribuições da gestão social para promover a participação social e o controle social derivadas dos estudos de Cançado, Tenório & Pereira (2011), Vilella, (2012), Tenório, Altieri & Kronemberger (2018), incluindo aspectos originários do conceito habermasiano de cidadania deliberativa Allebrandt, Cançado & Mueller (2018), Serra & Carneiro (2012) e CGU (2012).

Identificou-se que a atual conjuntura estrutural do sistema prisional no Brasil, caracterizada principalmente pela superlotação, contribui para transformar pessoas que cometeram delitos sem grande potencial ofensivo em especialistas do "mundo dos ilegalismos" (CNJ, 2019, p. 44). Diante desse processo, foi possível entender ainda que a pena de prisão traz, como consequência, o recrudescimento do confronto e do antagonismo entre preso e sociedade, através dos efeitos da prisionização. Nesse sentido, a reintegração social do preso só se torna viável mediante a participação efetiva, tecnicamente planejada e assistida da sociedade, da comunidade (Sá, 1998).

Através dos resultados foi possível tecer diretrizes para atuação dos conselhos da comunidade na perspectiva da gestão social que poderão contribuir na instituição e estruturação de novos conselhos, bem como na formação de gestores sociais e no desenvolvimento de ações que solidifiquem suas atuações. A prática da gestão social é capaz de transformar não só a maneira de definição e execução de políticas públicas de órgão como o conselho da comunidade, mas também, impactar positivamente a cultura ainda incipiente de uma sociedade civil que se pautela pela solidariedade coletiva, pelo bem comum e pela cidadania republicana, fortalecendo a interação entre a comunidade e o poder público, visando promover uma recuperação mais digna da pessoa privada de liberdade pode ser fortalecida, reduzindo os efeitos da criminalidade.

Como limitações da pesquisa, cita-se a territorialidade do estudo, realizado apenas no âmbito do conselho da comunidade de Teresina, considerando ainda a inexistência desses órgãos no âmbito das comarcas do interior, que possuem estabelecimento prisional em seu território. Reforça-se ainda que não foi possível entrevistar todos os conselheiros nomeados pela portaria que o instituiu.

Diante dos resultados do estudo, novas pesquisas poderão ser realizadas no âmbito de outros conselhos da comunidade, ampliando a sua base de análise, além de ser possível

incluir a verificação da aplicabilidade das diretrizes propostas no âmbito de atuação desses outros conselhos da comunidade instalados no Brasil, podendo inclusive traçá-los como indicadores de desempenho dos conselhos.

Referências

- Allebrandt, S. L (2016) Gestão social e deliberação em espaços públicos: categorias e indicadores para monitoramento e análise: In: Tenório, F. G (Org). Cidadania, território e atores sociais. 1 ed. Rio de Janeiro: FVG Editora.
- Allebrandt, S. L., Cançado, A. C. & Mueller, A. A. (2018) Gestão e Controle Social: Uma relação entre Estado e Sociedade. In: Cançado, A. C. & Tenório, F. G (Org.). Controle Social de Territórios. Teoria e Prática. Ed. Unijuí.
- Arruda, F.A. & Teles, J. S. (2010) A importância do Controle Social na Fiscalização dos Gastos. Revista Razão Contábil e Finanças. 1(1).
- Brasil. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). (2019) Reentradas e reinterações infracionais: um olhar sobre os sistemas socioeducativo e prisional brasileiros. Brasília – DF.
- Brasil. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Resolução nº 10, de 08 de novembro de 2004. Brasília – DF. Disponível em <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpccp/resolucoes/2004> . Acesso em 01/02/2021.
- Brasil. Controladoria Geral da União (CGU). Controle Social. Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Coleção Olho Vivo, Brasília, DF. 2012.
- Brasil. (1984) Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal.
- Brasil. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Cartilha Conselhos da Comunidade. Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. - Brasília - DF Brasília: Ministério da Justiça, 2008, 2ª edição.
- Bittencourt, César Roberto. (1993) Falência da Pena de Prisão: Causas e Alternativas. São Paulo. RT.
- Carvalho, J. M (2008). Cidadania no Brasil: o longo caminho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Cançado, A., Tenório, F. G. & Pereira, J. R. (2011) Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro, 9(3), artigo 1, 681-703, set.
- Cançado, A. C., Pereira, J. R. & Tenório, F. G. (2015) Fundamentos teóricos da gestão social. DRd-Desenvolvimento Regional em debate, 5(1), 4-19.
- Costa, A. V. da & Regis, R. B. (2019) Conselho da Comunidade na execução penal: Um novo olhar de sua personalidade, estrutura e vinculação. Revista JUS.
- Dahl, R. (2009) Sobre a democracia. Brasília: Ed. da Universidade de Brasília

- Hinnah, D. (2017) O controle social do desenvolvimento regional à luz da gestão social no âmbito do Corede Noroeste Colonial. Dissertação (Mestrado). Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí.
- Fox, J. (2019) Controle Social. O que as evidências realmente mostram? Tradução: Márcio C. Filho. Revista da CGU. 11(20), 1331-1359.
- Godoy, A. S (1995) Pesquisa Qualitativa: Tipos Fundamentais. Revista de Administração de Empresas. São Paulo. V. 35, n. 3, p. 20-29, mai/jun.
- Gohn, M. da G. (2011) Movimentos Sociais na Contemporaneidade. Revista Brasileira de Educação. 16(47), maio-agosto.
- Jaschke, G. M. & Silva, E. M. da. (2019). Conselho da Comunidade: a representação e intermediação da comunidade com os presos, internos e egressos. Revista Intelecto, 2.
- Kronemberger, T. S., Medeiros, A. C. & Dias, A. F. (2016) Conselhos Municipais: institucionalização e funcionamento. In: Tenório, F. G.; Kronemberger, T. S. (Orgs.). Gestão social e conselhos gestores. Rio de Janeiro: FGV. 151-182.
- Losekann, A. L. (2010) O Juiz, o Poder Judiciário e os Conselhos da Comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal. In: Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade. Brasília: Ministério da Justiça, 1 ed. Brasília-DF.
- Lüchmann, L. H. H. (2007) A Representação no interior das experiências de participação. Lua Nova Revista de Cultura e Política, São Paulo, (70), 139-170.
- Lunardi, F. C. & Nóbrega, R. F. (2004) Participação da comunidade: realidades e perspectivas na execução penal. Revista do Centro de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. 17(1).
- Magalhães, T. G & Souza, V. B. (2015) O controle social no conselho municipal do idoso de Florianópolis: uma análise a partir dos modelos de administração pública, dos modelos de coprodução dos serviços públicos e dos modos de gestão estratégica e social. Revista de Ciências da Administração, 17, Edição Especial, . 149-164.
- Minayo, M. C. de S. (2007) O desafio do conhecimento. 10. ed. São Paulo: HUCITEC.
- Monitor da Violência: Raio X do sistema prisional em 2020. Disponível em https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2020/raio-x-do-sistema-prisional/?_ga=2.253926664.1415571686.1607558760-3180e42c-095a-3924-10cb-979fe8115048 Acesso em 29/12/2020.
- Monitor da Violência: Prisões superlotadas não inibirão o crime e a violência. 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/noticia/2019/04/26/prisoes-superlotadas-nao-inibirao-o-crime-e-a-violencia.ghtml> Acesso em 29/12/2020.
- Oliveira, A. G. & Pisa, P. J. (2015) IGovP: índice de avaliação da governança pública - instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. Revista Adm. Pública. (49), 1263-1290. Rio de Janeiro, RJ.
- Piauí. Secretaria de Estado da Justiça. (2020) Unidades Penais. Disponível em

<http://www.sejus.pi.gov.br/unidades-penais/> Acesso em 13/02/2020.

Piauí. Secretaria de Estado da Justiça (2021). Mapa de lotação. Documento Interno.

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

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

Sá, A. A. (1998) Prisionização: um dilema para o cárcere e um desafio para a comunidade. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*. 21, 117.

Sá, G. R (2011) Mudança Social e Mudança Jurídica: Uma reflexão sobre a Lei de Execução Penal. *Cadernos CERU*, série 2, v. 22, n. 1, Junho/

Serra, R. C. C. & Carneiro, R. (2012) Controle social e suas interfaces com os controles interno e externo no Brasil contemporâneo. *Espacios Públicos*, 15(34), 43-64, maio/ago.

Silva, F. L. (2014) Conselhos de comunidade como ferramentas de articulação governamental para aproximação da sociedade às políticas penitenciárias. *Revista Liberdades*. (15), 121-139.

Silva, F. R; Cançado, A. C; Santos, J. C (2017) Compreensões acerca do conceito de Controle Social. *Revista Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí. Ano 15, n 41, out/dez.

Stake, R. E. (1995) *The art of case study research*. Thousand Oaks, CA.: Sage.

Taquary, E. O. B. & Leão, W. S. C. (2019) O diálogo entre Colômbia e Brasil sobre o “Estado de Coisas Inconstitucional”. *Rev. secr. Trib. perm. revis. Año 7*, (13); Marzo. 193-212.

Tatagiba, Luciana Ferreira. (2002) 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. 47-103.

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

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

Tenório, F. G. (2016) Gestão Social: conceito. In: Tenório, F. G. & Kronemberger, T. S. (Orgs.). *Gestão Social e Conselhos Gestores*. Rio de Janeiro: FGV.13-34

Tenório, F. G., Altieri, D. & Kronemberger, T. S. (2018). *Gestão e Controle Social: Perspectiva Comparada*. In: Cançado, A. C. & Tenório, F. G (Org). *Controle Social de Territórios. Teoria e Prática*. Ed. Unijuí.

- Villela, L. E. (2012) Escopo Metodológico. In: Tenório, F. G (Org.) Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise. Rio de Janeiro: FGV. 35-46.
- Vital. A. F. G., Fernandes, R. V., Cançado, A. C. & Rodrigues, W. (2019) Democracia deliberativa, cidadania e gestão social: Análise do conselho de trânsito, transportes e segurança de Gurupi. Desenvolvimento Regional em Debate – DRd. 9, 302-330.
- Wolff, M. P. (2010) Participação social e sistema prisional: uma parceria viável? In: Fundamentos e análises sobre o conselho da comunidade. Ministério da Justiça, 1. ed. Brasília: DEPEN/OSPEN, 24-40.
- Zanoto, D. R. & Russowsky, I. S. (2020) O sistema prisional brasileiro e a atual ineficácia na finalidade da pena em ressocializar os condenados no Brasil. Revista Âmbito Jurídico.

Dados dos autores:

Fagner Martins Santana

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1858-8087>

Mestre em Gestão Pública, pela Universidade Federal do Piauí (PPGP/UFPI); Especialista em Gestão Prisional pela Universidade Estadual do Piauí - UESPI, em cooperação com a Academia de Formação Penitenciária do Piauí - ACADEPEN; Especialista MBA em Logística pelo Instituto Camilo Filho; Graduado em Administração pela Universidade Estadual do Piauí e Licenciado em Educação Artística/ Habilitação em Música pela Universidade Federal do Piauí - UFPI. É servidor efetivo da Secretaria de Estado da Justiça do Piauí - SEJUS/PI, no cargo de Policial Penal.

Teresina, Piauí, Brasil. E-mail: fagnermsantana@hotmail.com.

Flávia Lorene Sampaio Barbosa

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4804-9538>

Doutorado e Mestrado em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR), Especialização em Gestão Empresarial pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI), Graduada em Administração pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Atualmente, docente efetiva do Curso de Tecnólogo em Gestão de Dados Modalidade a Distância da UFPI, Centro de Educação Aberta e a Distância - CEAD, em Teresina-PI.

Teresina, Piauí, Brasil. E-mail: flsbarbosa@ufpi.edu.br.

Fabiana Pinto de Almeida Bizarria

 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8365-8593>

Estágio Pós-doutoral, Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Estadual do Ceará. Doutora e Mestre em Administração, Universidade de Fortaleza. Especialista em Saúde Pública, com ênfase em Saúde do Trabalhador, e Graduada em Psicologia pela Universidade Federal do Ceará. Professora da Faculdade de Psicologia da PUC-Minas, com atuação na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Psicologia. Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública na Universidade Federal do Piauí.

Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. E-mail: bianapsq@hotmail.com.

Como citar este artigo:

Santana, F. M., Barbosa, F. L. S., & Bizarria, F. P. A. (2024). Participação e controle social da execução penal em conselhos da comunidade: Contribuições à luz da gestão social. *Amazônia, Organizações e Sustentabilidade*, 13(1), 100-123.