

**Seção VII**

**POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA:  
NOVAS ABORDAGENS**

## **DESENHO, CONTEXTO E QUALIDADE DELIBERATIVA EM CONFERÊNCIAS NACIONAIS: UMA ANÁLISE DOS DEBATES E PROPOSIÇÕES SOBRE O SISTEMA PENITENCIÁRIO NA I CONFERÊNCIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA – I CONSEG**

### **1 APRESENTAÇÃO**

A incorporação da participação social na formulação e implementação de políticas públicas tem sido um fenômeno de grande relevo Brasil pós-constituente, tanto pelos seus impactos na configuração das instituições políticas do país, quanto pelos seus impactos na configuração do tecido social brasileiro. No plano das instituições, a adoção de práticas participativas tem conduzido à emergência do que Avritzer e Pereira chamam de formas “híbridas”, que conjugam “[em] parte representantes do Estado, [em] parte representantes da sociedade civil, [e que] reúnem, a um só tempo, elementos da democracia representativa e da democracia direta” (2005, p. 18). No plano sociopolítico, os processos de participação têm servido para reafirmar a noção de “cidadania ativa”, que foi muitas vezes utilizada para caracterizar a vida brasileira na transição democrática (BENEVIDES, 1991).

No âmbito federal, as conferências têm sido um dos principais instrumentos pelos quais o governo vem promovendo a incorporação da participação em períodos mais recentes. Dados consolidados pela Secretaria-Geral da Presidência da República indicam que, das 112 conferências realizadas no Brasil desde 1941, 72 foram realizadas no período de 2003 a 2010 (LOPEZ e PIRES, 2010). No total, estima-se que estes eventos envolveram mais de 5 milhões de pessoas, o que demonstra o imenso potencial de convocação e mobilização social de que eles dispõem (LOPEZ e PIRES, 2010; SILVA, 2006).

Apesar dessa visível aposta nas conferências, os limites e as possibilidades associados a este mecanismo ainda estão longe de serem completamente conhecidos, tanto pela comunidade acadêmica quanto pelos gestores de políticas públicas. Por um lado, dado que a maior parte das conferências tem caráter setorial e consultivo, não seria inusitado observar críticas quanto a um possível efeito oculto de “despolitização” ou mesmo de “cooptação” no uso destes mecanismos, como já se observou em relação a outros espaços participativos (COHN, 2010; VIANNA, 2007 e 2009). Nesta perspectiva, o advento e a disseminação de conferências poderiam ser vistos enquanto dados meramente simbólicos, que, aliás, indicariam a banalização e o esvaziamento do ideário original da participação. Por outro lado, também seria possível enxergar na realização de conferências uma contribuição inevitavelmente positiva à vivência democrática, pois elas não apenas ajudariam a manter viva uma cultura

de participação cívica no país, como também dariam visibilidade para certas questões ou problemas que, depois, poderiam ser mais bem trabalhados em outras arenas decisórias.<sup>1</sup> Sob este ângulo, as conferências despontariam como um fator de inegável relevância na recente democratização no país, pois, além de proporcionarem o engajamento direto dos cidadãos em processos deliberativos de escopo amplo, elas interpelariam as instituições do sistema político a produzirem soluções de política pública capazes de responderem às demandas, expectativas e proposições que emergem destes processos.<sup>2</sup>

Este texto pretende contribuir para esse debate, analisando o processo e os resultados da I Conferência Nacional de Segurança Pública – I CONSEG no eixo relativo ao *sistema penitenciário*. Trabalhando num registro essencialmente empírico, a questão central que aqui se busca enfrentar é: sob que condições a participação social por meio das conferências nacionais pode ajudar na construção de políticas públicas melhores para a segurança pública, em geral, e para o sistema penitenciário, em especial? Para tanto, o texto se serve de metodologias mistas, que incluem: a análise quantitativa e qualitativa das propostas e deliberações daquela conferência; entrevistas com organizadores e participantes; além de registros decorrentes de observação direta e participante no evento e do acompanhamento do setor.

A próxima seção descreve a política penitenciária nacional, identificando seus principais problemas. A terceira seção descreve e analisa o processo e as deliberações da I CONSEG, destacando os seus avanços e limites para a melhoria da política penitenciária, à luz dos problemas relacionados na seção anterior. A quarta seção sugere explicações para os avanços e os limites assim identificados, tomando a I CONSEG, à moda das análises institucionalistas de política pública, como uma estrutura de oportunidades e constrangimentos para a produção de novas soluções de política penitenciária. A seção final sistematiza os achados e conclusões expostos ao longo do texto e aborda os desafios futuros para a relação entre participação social e política penitenciária, tendo em vista o legado da I CONSEG.

## 2 A POLÍTICA PENITENCIÁRIA NACIONAL E OS DESAFIOS DA I CONSEG

Na sua atual configuração, a “política penitenciária” brasileira padece de sérias limitações políticas, programáticas e gerenciais. No plano político, o setor apresenta uma grande dificuldade para se afirmar como *locus* propício à construção de respostas à violência e à criminalidade. Assim é que, enquanto a “segurança pública” se constituiu como campo no qual há participação bastante ativa de especialistas, gestores, trabalhadores e cidadãos na busca de

1. Nesse sentido, Tatagiba (2010) sugere que a tomada de decisões vinculantes é um objetivo mais adequado a conselhos e orçamento participativo do que a conferências, as quais teriam como principal virtude a expressão das diferentes posições em disputa em uma determinada área de política pública. Claro que “se deve esperar que de conferências resultem consequências práticas nos processos de estruturação das políticas”, diz a autora, mas talvez o elemento central das conferências esteja no “processo mais amplo de encontros e mobilizações em torno da política” e na maneira pela qual isto repercute na esfera pública, “construindo – ou não – uma audiência, em relação àqueles não diretamente afetados”.

2. Corroborando com esta afirmação o recente estudo no qual, examinando os possíveis impactos de resoluções de conferências na agenda legislativa, Pogrebinschi e Santos encontraram evidências de que “estamos diante de fenômeno novo e de enorme potencial no que concerne ao aprofundamento do exercício da democracia no Brasil. Não apenas as conferências têm influenciado a iniciativa de proposições no Congresso Nacional, mas também o têm feito de maneira relativamente eficiente, uma vez que diversas proposições aprovadas, além de emendas constitucionais promulgadas, são tematicamente pertinentes a diretrizes extraídas das diversas conferências” (2010, p.80).

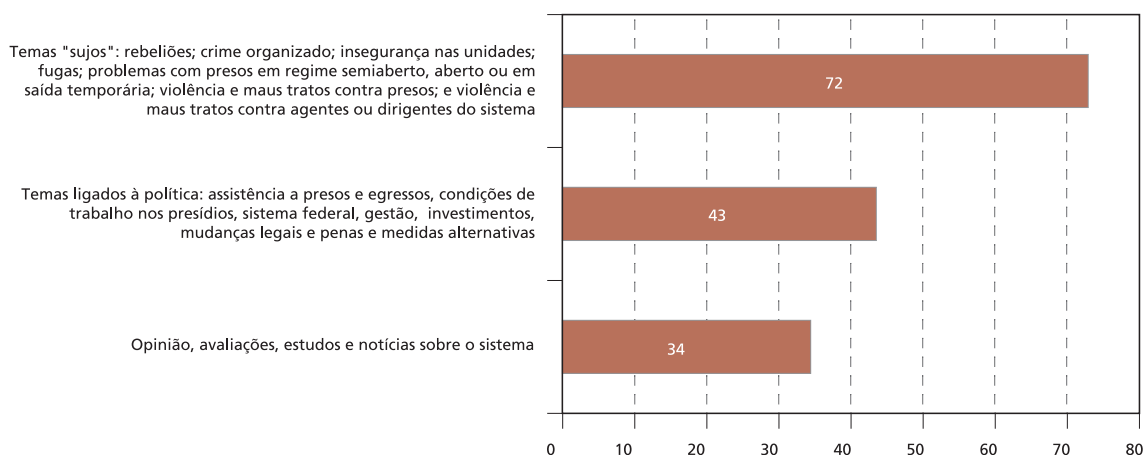
soluções contra a violência e a criminalidade, a gestão penitenciária segue representando o campo no qual a violência e a criminalidade são problemas sem solução, os quais, quando muito, se busca administrar.

Essa visão pode ser facilmente verificada na cobertura da mídia que, como muitos autores sublinham, tem forte impacto na conformação da chamada “opinião pública” (FONSECA, 2010). Analisando-se o tom prevalente nas matérias jornalísticas que tiveram “sistema penitenciário” em seu título, no período compreendido entre janeiro de 2003 e janeiro de 2010, por exemplo, percebe-se que, de um total de 149 casos, 99 (66%) adotavam tom negativo, 41 (28%) adotavam tom neutro e apenas nove (6%) adotavam tom positivo.

A distribuição dos temas que foram objeto da cobertura nesse período também é pouco generosa: a maior parte se refere ao que se pode chamar de “temas sujos” da execução penal. Rebeliões; crime organizado; insegurança nas unidades; fugas; problemas com presos em regime semiaberto, aberto ou em saída temporária; violência e maus tratos contra presos; e violência e maus tratos contra agentes ou dirigentes do sistema somam 72 das 149 ocorrências. Por sua vez, temas ligados mais diretamente à política penitenciária, como programas ou iniciativas de assistência a presos e egressos, condições de trabalho nos presídios, presídios federais, investimentos no sistema, mudanças legais com impacto no sistema, ou penas e medidas alternativas, ainda que tratados majoritariamente sob enfoque negativo, somam apenas 43 ocorrências (gráfico1).

GRÁFICO 1

Cobertura por temas – matérias com “sistema penitenciário” no título (jan./ 2003- jan./ 2010 – N = 149)



Fonte: Jornais e sites da base factiva Dow Jones.

Elaboração dos autores.

A visão do sistema penitenciário como campo de problemas sem solução não reside apenas no âmbito da “opinião pública”, mas se revela até mesmo no discurso de alguns gestores da área. Um bom exemplo disto surgiu na V Reunião do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, realizada em São Paulo em 2010: na única mesa sobre o sistema penitenciário em

todo o evento, os participantes passaram a maior parte do tempo desabafando acerca da indiferença da sociedade e das instituições em relação ao setor, e da virtual impossibilidade de os gestores estaduais e federais elaborarem um projeto consistente para melhorá-lo. Um secretário estadual chegou a dizer: “enquanto estamos fora, achamos que é possível fazer grandes transformações. Quando passamos para o lado de dentro, vemos que o problema é muito mais complexo do que poderíamos imaginar: o governo, a sociedade, ninguém dá prioridade ao problema penitenciário” (SÁ E SILVA, 2010).

Resulta disso tudo que, ao contrário do que ocorre em temas “próprios” da “segurança pública” – ainda que contenciosos, como o arcaísmo organizacional e a baixa remuneração das polícias, a crescente atuação dos municípios na gestão e na execução da política pública por meio das guardas municipais e de programas de prevenção, ou o dilema entre repressão e prevenção da violência e da criminalidade no desenho da política –, as atuais discussões sobre o sistema penitenciário são orientadas menos à tentativa de se construir soluções concretas, e muito mais à vocalização de protestos genéricos e desesperados contra a posição periférica do tema na agenda.<sup>3</sup>

No plano programático, resta uma notável dificuldade de se elaborarem macropolíticas as quais respondam às exigências do arcabouço jurídico-político que, ao menos em tese, deveria orientar a atuação do poder público e da sociedade no setor – a Lei de Execução Penal (LEP). Em outros termos, trata-se simplesmente de saber como tirar do papel as promessas firmadas por ocasião das reformas penais da década de 1980, que consagraram um modelo de gestão de penas coerente e orientado para a reconstituição dos laços entre apenados e sociedade.

Entre as várias características desse modelo, convém aqui destacar quatro. A primeira é a exigência de um sistema múltiplo, que ofereça condições para a gestão quer das penas privativas, quer das penas não privativas de liberdade, quer ainda das medidas de segurança, dado que a legislação penal do país recusou expressamente o encarceramento como única resposta possível aos conflitos. A segunda é a adoção de um modelo de cumprimento da pena voltado a promover a liberdade, ainda que sob algum tipo de supervisão do poder público. Isto se reflete não apenas na estrutura “progressiva” da pena privativa de liberdade, que flui num contínuo cujos limites são dados por um “regime fechado” e um “regime aberto”, mas também nos chamados “benefícios” da execução penal, como a “remição da pena” ou o “livramento condicional”.

A terceira característica é a preocupação com a reintegração efetiva e harmônica dos apenados à sociedade após o cumprimento da pena. Isto fica claro em ao menos dois aspectos da

---

3. É importante salientar que a segmentação entre a “questão penitenciária” e a “segurança pública” traz prejuízos generalizados para o tão reclamado combate à violência e à criminalidade. A partir dela, fica impossível construir-se uma leitura verdadeiramente “sistêmica” dos desafios envolvidos nesta tarefa, uma leitura que articule as já consagradas demandas por prevenção e repressão com o problema da “reintegração social” daqueles que, em diversas circunstâncias, acabam envolvidos em situações definidas como crime (Sá, 2005) – o que, em última análise, também apresenta forte conotação preventiva. Desta forma, mesmo as soluções produzidas pelo poder público e pela sociedade no campo “típico” da segurança tendem a ser frágeis e efêmeras. Basta mencionar, por exemplo, que os níveis de reincidência nas prisões brasileiras são estimados em ao menos 60%. Daí porque, como se mencionou em outra ocasião, o sistema penitenciário deveria constituir uma “parada obrigatória” de qualquer ação consequente em matéria de segurança pública (Sá e Silva, 2007).

legislação. Por um lado, quando ela prevê uma série de direitos em favor dos apenados – não apenas o direito à vida e à integridade física, mas também o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à renda, à assistência jurídica, psicológica e social, ao convívio familiar e comunitário, e ao apoio do poder público e da sociedade uma vez alcançada a condição de “egresso” –, todos eles cumprindo papel crucial no fortalecimento da subjetividade dos apenados e na construção de novos vínculos entre estes e a sociedade. Por outro lado, quando ela prevê a participação ativa da comunidade na execução penal, a ser viabilizada por *conselhos de comunidade e conselhos penitenciários*.

A quarta característica, enfim, é a aspiração de que a execução penal constitua um ambiente de promoção de direitos humanos e da dignidade, o que inclui a manutenção de uma boa estrutura física nos presídios, a adoção de políticas de valorização dos trabalhadores da execução penal – agentes de segurança, técnicos e dirigentes –, e a abertura do sistema à fiscalização de juízes, promotores, defensores públicos, e outros integrantes do poder público e da sociedade.

Passados mais de 20 anos desde que essa agenda foi posta, no entanto, os avanços para a sua implementação ainda são pontuais e desarticulados. No âmbito da criação de condições para a execução de penas não privativas de liberdade, um primeiro esforço do governo federal teve de se voltar para o convencimento do público em geral – e dos próprios operadores do direito –, quanto ao fato de que as penas e medidas alternativas (PMAs) constituem modalidade adequada de resposta penal (SÁ E SILVA, 2009; GOMES, 2008). Assim é que, embora houvesse importante investimento na criação e na estruturação de “varas” e “centrais” especializadas na aplicação e no acompanhamento das PMAs, a principal expectativa era a de que estas unidades pudessem “certificar” que as PMAs aplicadas haviam sido efetivamente cumpridas e, portanto, que PMAs não eram sinônimos de impunidade.

Num período mais recente, porém, essa orientação mostrou-se insuficiente. Desde 2008 estima-se que o Brasil tem mais pessoas em cumprimento de PMAs que em cumprimento de penas privativas de liberdade (BRASIL, 2008). Isto indica a grande disseminação daquela forma de expressão do poder punitivo do Estado, seja em decorrência do trabalho das citadas “varas” e “centrais”, seja em função da aprovação de leis que criaram novos ilícitos penais para os quais previram aplicação de PMAs.<sup>4</sup> Assim, a política penitenciária nacional encontra-se diante daquilo que deveria ter sido desde sempre o seu verdadeiro desafio: assegurar a *qualidade na gestão das PMAs*, equipando os estados para que estes sejam capazes não apenas de promoverem o adequado acompanhamento dos cumpridores, mas também de assegurarem que a execução das PMAs represente um momento de interrupção de ciclos de violência, com a reconciliação entre cumpridores, vítimas e sociedade.

No componente da geração de vagas para o cumprimento de penas privativas de liberdade, dados disponibilizados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) no início

---

4. Vários autores alertam quanto ao risco para a democracia implícito nessa disseminação das PMAs, dado que ela poderia representar maior intrusão do Estado na vida dos cidadãos, com a criminalização de condutas banais mascarada pela suposta suavidade das PMAs. Para um bom debate sobre esta tensão circundando as PMAs, ver Azevedo (2004).

de 2008 indicavam que, entre 1995 e 2007 – portanto, em um período de 12 anos – haviam sido criadas 78.184 vagas (BRASIL, 2010a). Embora represente cerca de 37% do total das vagas existentes no sistema penitenciário brasileiro, dando conta da relevância dos investimentos federais neste componente da política, este número revela um ritmo de investimentos estaduais e federais absolutamente insuficiente para fazer frente ao déficit de vagas acumulado no país, o qual era estimado, no início de 2008, em cerca de 150 mil (BRASIL, 2010a).

Na promoção de direitos e da dignidade humana nas prisões, componente no qual a política é sabidamente deficitária,<sup>5</sup> registra-se, a partir de 2002, o advento de duas grandes inovações: o Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário e o projeto Educando para a Liberdade.<sup>6</sup> Em ambos os casos, cuidou-se de promover parceria entre a Justiça e outros setores do governo – o Ministério da Saúde (MS) e o Ministério da Educação (MEC) –, com vistas à inclusão de apenados e servidores do sistema nas políticas conduzidas por estas pastas. Além de proporcionarem maior cobertura no atendimento direto, estas iniciativas deixaram um importante aprendizado metodológico para a tarefa de se construírem políticas públicas de corte social no sistema penitenciário. Todas elas indicaram a necessidade de: *i*) rever prioridades orçamentárias, pois até então a esmagadora maioria do orçamento do Fundo Penitenciário Nacional era gasta apenas e tão-somente com a construção de presídios; *ii*) elaborar diretrizes, pois tanto o Educando para a Liberdade quanto o Plano Nacional de Saúde foram traduzidos em resoluções e normativos dos ministérios, o que deu mais densidade à ação antes casuística do governo federal e dos governos estaduais nestas áreas; e *iii*) estabelecer diálogo entre atores até então dispersos, quando não em posição antagônica no cotidiano da gestão prisional, como agentes de segurança e dirigentes do sistema, de um lado, e educadores e profissionais da saúde, de outro.

Ainda assim, essas novidades da política penitenciária ainda representam pouco perto do que deve ser feito. Saúde e educação são aspectos importantes para a melhoria das condições de vida nas prisões, mas além de não esgotarem a relação de direitos prevista na LEP, perdem seu potencial transformador da realidade individual e social dos presos quando desvinculadas da realização dos outros direitos ali previstos. A moderna concepção de educação de jovens e adultos, por exemplo, não concebe que a oferta de educação a presos possa ser desvinculada do mundo do trabalho e da geração de renda. Por seu turno, a promoção da saúde nos presídios poderia ter como um de seus traços constitutivos a formação de agentes comunitários de saúde entre os próprios presos, o que criaria oportunidades para a inserção produtiva destes em suas comunidades após o cumprimento da pena. Até onde se pode perceber, no entanto, não há no Executivo federal um movimento decisivo para incorporar e integrar estas múltiplas dimensões em sua agenda. Tanto é verdade que duas das mais expressivas iniciativas para a realização de direitos nas prisões e no retorno à sociedade em tempos recentes – o Mutirão

5. Exemplos disso são as baixíssimas estatísticas de acesso a trabalho e estudos nas prisões brasileiras. Segundo dados do Infopen (Brasil, 2010b), dos 417.112 presos no sistema em dezembro de 2009, apenas 10% estudavam, considerados todos os níveis e modalidades; e apenas 22% trabalhavam, sendo que boa parte destes em atividades precárias – sem potencial de empregabilidade na condição de egresso –, como as de “apoio ao estabelecimento penal” – ou seja, serviços gerais no presídio, como limpeza e cozinha (33.023) – e “artesanato” (13.899).

6. Sobre o Plano Nacional de Saúde do Sistema Penitenciário, ver <[www.ms.gov.br](http://www.ms.gov.br)>, acesso em 20 de agosto de 2010. Sobre o Projeto Educando para a Liberdade, ver Unesco *et al.* (2006) e Unesco, OEI e AECID (2009).



Carcerário e o Projeto Começar de Novo – partiram não do Executivo, mas do órgão de cúpula do Judiciário – o Conselho Nacional de Justiça (CNJ).<sup>7</sup>

Mas o componente que tem recebido maior ênfase por parte da opinião pública tem sido a criação do Sistema Penitenciário Federal, como se vê, mais uma vez, da comparação entre as menções aos temas na mídia (tabela 1).

TABELA 1  
Cobertura por temas: frequência no inteiro teor do artigo

Tema	Expressões de busca	Número de artigos
Sistema Penitenciário Federal	"Presídios federais"; "presídio federal"; "prisões federais"; "prisão federal"; "penitenciárias federais"; "penitenciária federal"; "penitenciário federal"; "penitenciários federais".	2.138
Educação nas prisões	"Educação nas prisões"; "educação na prisão"; "educação em prisões"; "educação prisional"; "educação no presídio"; "educação nos presídios"; "educação em presídios"; "educação penitenciária"; "educação em penitenciária"; "educação na penitenciária"; "educação nas penitenciárias"; "educando para a liberdade".	23
Saúde nas prisões	"Saúde nas prisões"; "saúde em prisões"; "saúde prisional"; "saúde nos presídios"; "saúde em presídios"; "saúde penitenciária"; "saúde em penitenciárias"; "saúde nas penitenciárias"; "plano nacional de saúde do sistema penitenciário"; "plano nacional de saúde no sistema penitenciário".	14

Fonte: Jornais e sites da base factiva Dow Jones  
Elaboração dos autores.

O projeto de criação de um sistema penitenciário federal envolve a construção de presídios de segurança máxima, com celas individuais e pesado aparato de segurança interna e externa, bem como o recrutamento e a formação das dezenas de agentes, técnicos e dirigentes que operem estas unidades. Originalmente, ele previa a construção de cinco presídios, com um total de mil vagas, que seriam destinadas à custódia de presos de "alta periculosidade" – assim entendidos aqueles cuja permanência em presídios estaduais colocaria a gestão prisional local sob risco –, além de presos que demandassem algum tipo de proteção especial do Estado em função de ameaças sofridas. Até o ano de 2010, quatro desses presídios já haviam sido postos em funcionamento – em Catanduvas (PR), Campo Grande (MS), Porto Velho (RO) e Natal (RN).

De maneira geral, parece haver evidência de que os presídios federais têm cumprido um papel importante na arquitetura geral da política penitenciária nacional, servindo como válvulas de escape para as gestões estaduais quando estas se veem confrontadas com questões mais graves associadas à custódia de determinados presos. Exemplo disto foi a redução no número de grandes rebeliões em diversos estados, após o isolamento temporário, nos presídios federais, de lideranças do crime organizado com envolvimento ou atuação em tais

7. A criação do programa Começar de Novo pelo CNJ, na sequência dos "mutirões carcerários", reforça a ideia, que aqui vem sendo exposta, de interdependência entre os vários direitos previstos na LEP em favor dos apenados: nos bastidores dos mutirões, percebeu-se que a promoção do acesso à justiça não poderia ser desvinculada de projetos de reintegração social. Do contrário, a liberdade proporcionada pelos mutirões seria falsa, pois os seus beneficiários não disporiam de qualquer apoio na vida extramuros. Sobre os mutirões carcerários e o programa Começar de Novo, ver <www.cnj.jus.br>, acesso em 20 ago. 2010.



eventos. No entanto, é de extrema importância que se estime a correta dimensão de um sistema federal no Brasil, tendo em vista tanto a demanda por vagas nas condições especiais que os estabelecimentos federais oferecem quanto o indispensável cuidado para que o fortalecimento do sistema federal não tenha como preço o enfraquecimento dos sistemas estaduais.<sup>8</sup>

Vê-se, portanto, que o passado recente traz boas pistas para o debate sobre a melhoria do sistema penitenciário. A disponibilização de vagas de “segurança máxima” nos presídios federais mostra como União e estados podem cooperar na custódia de presos de “alta periculosidade”. A elaboração do Plano Nacional de Saúde do Sistema Penitenciário e do projeto Educando para a Liberdade mostra como setores distintos de governo – Justiça, Saúde e Educação – podem cooperar na efetivação de direitos nas prisões. E mesmo os limites encontrados no percurso são instrutivos: o que hoje surge como desafio nas PMAs – criar estruturas voltadas não apenas a fiscalizarem o cumprimento das PMAs, mas também a atacarem as vulnerabilidades individuais e sociais dos cumpridores e das vítimas, assim contribuindo para a prevenção ao crime e à violência – é muito próximo do que há tempos se constitui o desafio do sistema progressivo nas penas privativas de liberdade – criar mecanismos de acompanhamento de presos em regime semiaberto e aberto e de apoio ao egresso. Neste ponto, o fomento a uma nova metodologia de trabalho para varas e centrais de PMAs pode criar as pré-condições para a melhoria da outra ponta do sistema penitenciário.

De todo modo, estas soluções têm sido produzidas não apenas de maneira lenta, mas também desarticuladas umas das outras e de uma estratégia mais geral para o setor. Isto é visível, por exemplo, quando se levam em conta três elementos. O primeiro é o elemento territorial. Embora a preocupação com o território devesse permear obrigatoriamente a geração de vagas para o cumprimento de penas privativas de liberdade, as unidades em construção costumam estar situadas em local distante daqueles nos quais os apenados e os próprios trabalhadores da execução penal mantêm vínculos com familiares e amigos – um fator que pode ser decisivo na reintegração harmônica à sociedade, no caso dos primeiros, e na promoção da saúde ocupacional, no caso dos segundos. O segundo é o elemento informacional. Apesar dos investimentos do Depen para a construção do Sistema Integrado de Informações Penitenciárias – o Infopen –, o país ainda está longe de dispor de informações precisas e em tempo real sobre a gestão das penas, sobretudo as não privativas de liberdade. Sem isto, não é possível que se façam investimentos estratégicos no sistema. O terceiro, enfim, no qual a situação é particularmente dramática, é o elemento humano. Além da carência generalizada de pessoal, há imensa variação quanto a formas de recrutamento, formação, carreira e remuneração de agentes, técnicos e dirigentes do sistema penitenciário brasileiro. Pesquisa realizada pelo

8. Há carência de dados públicos sobre o perfil dos presos federais, decorrentes, provavelmente, da ausência de um sistema de informações criminais e penitenciárias integrado em âmbito nacional. Seja como for, pesquisas realizadas pelo próprio Depen/MJ a partir de entrevistas com os próprios presos federais (Brasil, 2007 e 2008a) – portanto, de confiabilidade bastante limitada, mas, ainda assim, os únicos dados disponíveis – revelam dados curiosos. Por exemplo, entre os presos entrevistados na penitenciária federal de Campo Grande-MS, 97,3% declararam que não exerciam liderança na prisão, contra 2,7% que declararam ter exercido. Quanto a fugas, 57,64% declararam nunca terem fugido de unidade prisional, contra 42,34% que declararam já tê-lo feito. Por fim, quanto a confrontos com policiais, 88,28% declararam nunca terem tido confronto direto com policiais, contra 11,71% que declararam já tê-lo feito. As estatísticas dos presos entrevistados em Catanduvas (PR) não são tão diferentes: 94,12% declararam não terem exercido liderança na prisão (5,88% declararam o contrário) e 55,15% declararam nunca terem fugido de uma unidade prisional (44,85% declararam o contrário), não tendo sido incluída pergunta sobre confronto com policiais.

Depen em 2008 revelou oscilação entre R\$ 500,00 (em Alagoas) e R\$ 6.200,00 (no Distrito Federal) no salário de agentes de segurança penitenciária (BRASIL, 2008b), ao que se devem somar a inexistência ou baixa efetividade de órgãos de controle e a falta de padrões no serviço penitenciário. Com isso, a política penitenciária tende a ser pautada pelo improvisado na gestão e pela precarização das relações de trabalho – o que, de fato, ocorre hoje largamente.

Muitos desses problemas, por fim, estão associados a limitações gerenciais na condução da política. Salvo algumas exceções, como na construção e reforma de estabelecimentos penais – caso para o qual se encontrou instrumento alternativo de financiamento, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) – ou no Plano Nacional de Saúde – que opera, ao menos em parte, mediante a descentralização de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para o Ministério da Saúde –, todo o resto da política é promovido basicamente por meio de “convênios”. Nesta modalidade, o governo federal repassa recursos a entes parceiros em nível estadual ou municipal mediante a apresentação e a execução de “projetos”.

Sob esse modelo, as iniciativas ficam sujeitas a uma série de contingências. Em primeiro lugar, elas dependem da efetiva apresentação de projetos por parte dos interessados nos estados ou municípios. Em muitos casos, por limitação de pessoal ou baixa qualificação técnica de suas equipes, os estados sequer são capazes de elaborar projetos. Uma vez elaborados, os projetos devem se mostrar adequados às exigências burocráticas do governo federal e dos órgãos de controle. Mais uma vez, verifica-se que muitos estados se mostram incapazes de acompanhar a tramitação dos projetos, promovendo os ajustes ou esclarecimentos eventualmente solicitados pelo Ministério da Justiça no tempo devido.

Uma terceira barreira está relacionada à regularidade na documentação dos proponentes: se um estado não tiver prestado contas num convênio com outro ministério em projeto relacionado à pavimentação de uma rodovia, por exemplo, fica impedido de receber recursos do Ministério da Justiça para implantar um projeto de profissionalização de presos.

Supondo que tudo isso dê certo e que haja disponibilidade financeira no âmbito federal, outras dificuldades ainda sobrevirão. Uma vez que as parcelas serão liberadas gradualmente, conforme a execução e a prestação de contas do conveniente e a programação orçamentária do Ministério, atrasos motivados por problemas em quaisquer destes níveis geram paralisia e, em muitos casos, prejuízo na execução do projeto. Além disso, é possível que em transições de governo nos estados as prioridades sejam completamente reordenadas. Assim, ainda que a execução do convênio venha se dando de maneira regular e que a experiência ali produzida venha se mostrando exitosa, o projeto pode perder apoio político e assumir um ritmo meramente protocolar de execução.

Por fim, o modelo de convênio cria enormes embaraços à produção e institucionalização de boas práticas. No primeiro caso, os convênios levam o governo federal a adotar posição semelhante à de um “banco”, que atua segundo a demanda dos estados e com pouco poder de agenda em relação ao conteúdo dos projetos apresentados por estes. No segundo caso, é comum que, mesmo quando se verificarem boas práticas em casos específicos, o estado conveniente não tenha previsão de recursos para ampliar o nível de abrangência destas, ou mesmo

para lhes dar continuidade por conta própria, na escala em que elas foram originalmente concebidas. Assim é que, para sobreviver por mais algum tempo, o projeto demandará a celebração de um novo convênio, submetendo mais uma vez os estados e a União aos gargalos aqui sumariamente indicados.

Vê-se, portanto, que além de prejudicar qualquer investimento maciço no setor que não esteja relacionado à construção de novos estabelecimentos penais e, em menor escala, ao Plano Nacional de Saúde, o atual contexto gerencial da política penitenciária limita severamente a capacidade do governo federal de induzir mudanças e investimentos estratégicos nos estados.<sup>9</sup>

Daí decorre, enfim, um conjunto de desafios que pode ser esboçado conforme o que se apresenta no quadro 1.

QUADRO 1  
Desafios atuais da política penitenciária

Níveis	Problemas	Desafios
<i>Político</i>	O sistema penitenciário não é visto como um elemento importante na promoção da segurança pública.	Construir e enunciar uma <i>visão sistêmica</i> para a segurança pública, que articule prevenção, repressão e <i>reintegração social de apenados e egressos</i> como pontos de um contínuo no combate à violência e à criminalidade.
<i>Programático</i>	A política penitenciária é incapaz de produzir soluções abrangentes, que respondam às exigências do arcabouço jurídico-político, o qual, ao menos em tese, deveria orientar a atuação do poder público e da sociedade no setor.	Construir uma agenda ampla e articulada com outros ministérios e outros níveis de governo, associando a construção de novos estabelecimentos penais e a oferta de vagas de “segurança máxima”, hoje hegemônicas, com: <i>i)</i> a realização de direitos humanos; <i>ii)</i> a criação de mecanismos de reintegração social; e <i>iii)</i> a estruturação de sistemas de PMAs e de medidas de segurança pautados pela qualidade na gestão destas modalidades de sanção criminal.
	As poucas soluções produzidas na execução de penas privativas e não privativas de liberdade não são articuladas umas às outras e a uma estratégia geral para o setor.	Investir em elementos estruturantes de um bom sistema penitenciário, como o planejamento territorial, a construção de um sistema de informações e a indução a uma política de recursos humanos em nível nacional para a execução penal.
<i>Gerencial</i>	A política penitenciária não dispõe de mecanismos adequados de planejamento, financiamento e indução de iniciativas transformadoras da realidade estrutural da execução das sanções criminais, quer as privativas, quer as não privativas de liberdade, quer ainda as medidas de segurança.	Consolidar mecanismos de planejamento, financiamento e indução de mudanças na realidade dos estados.

Elaboração dos autores.

9. Parte disso decorre de uma estrutura ainda inadequada do Depen/MJ, que figura da Lei de Execução Penal como o “órgão executivo da política penitenciária nacional”. A política de PMAs, por exemplo, é gerida por uma coordenação-geral na Diretoria de Políticas Penitenciárias dotada de baixíssimo contingente humano, embora, como se mencionou, o quantitativo afetado por esta política seja tão expressivo quanto o das penas privativas de liberdade. Por sua vez, a política nacional para o pessoal penitenciário – envolvendo temas como capacitação e carreira de agentes, técnicos e dirigentes – é atualmente gerida por uma coordenação-geral que, além de contar com recursos humanos insuficientes, ainda acumula a gestão de todas as políticas sociais voltadas a apenados – educação, saúde, trabalho, renda etc. Além disso, deve-se acrescentar a instabilidade verificada na gestão da política. Entre 2003 e 2010, o Depen/MJ teve cinco diretores-gerais, computando-se uma interinidade de cerca de dez meses de um ex-diretor adjunto. Fica o registro, portanto, de que não bastaria desenvolver instrumentos de gestão sem ampliar a capacidade de coordenação nacional da política penitenciária.

A pergunta que resta para este estudo, portanto, é: teria a I CONSEG sido capaz de oferecer subsídios para o enfrentamento desses desafios, ou ao menos de revelar uma consciência crítica, na sociedade, a respeito deles?

### 3 O PROCESSO E AS DELIBERAÇÕES DA I CONSEG: UMA ANÁLISE A PARTIR DO EIXO SOBRE O “SISTEMA PENITENCIÁRIO”

A resposta à questão formulada requer, antes de tudo, uma compreensão sobre o funcionamento da I CONSEG. Para tanto, convém distinguir entre duas etapas da conferência: uma etapa “de base” e uma etapa “nacional”. A etapa “de base”, que abasteceu a etapa nacional com propostas para priorização, incluiu conferências municipais e estaduais de caráter “eletivo”, além de diversas outras atividades tidas como “preparatórias”.

Assim como ocorreu na etapa “nacional”, os participantes das conferências estaduais e municipais com direito a “voto” pertenciam a um entre os três segmentos de representação reconhecidos por ocasião da I CONSEG: sociedade civil (40%), trabalhadores da segurança pública (30%) e gestores (30%). Os representantes vinculados aos segmentos da sociedade civil e aos trabalhadores eram escolhidos por eleição e os representantes vinculados aos gestores eram escolhidos por indicação.

Como se antecipou, no entanto, as conferências (eletivas) não foram as únicas atividades que, na etapa de base, permitiram a formulação e o encaminhamento de propostas para a etapa nacional. De maneira bastante inovadora e inspirada na experiência de outras conferências nacionais, notadamente a de juventude, a I CONSEG recebeu propostas oriundas de atividades como *conferências livres* – conferências que poderiam ser organizadas por qualquer grupo de cidadãos interessados em discutirem o problema da segurança pública –, *seminários temáticos* – eventos acreditados pela organização da I CONSEG, para a discussão de temas de maior especificidade, como as PMAs – e, até mesmo, de uma *conferência virtual*.

Essas atividades tiveram grande importância no processo da I CONSEG: por meio delas foi possível não apenas alcançar um número maior de pessoas, de maneira que a conferência pudesse ser algo bem próximo de um evento *da cidadania brasileira* – e não apenas de especialistas ou “participantes de ofício” –, mas também diversificar as possibilidades de participação no processo e, por consequência, as vozes que se fariam ouvir na etapa nacional. Exemplos do potencial de inclusão daí decorrentes foram as *conferências livres* organizadas em carceragens, presídios, ou com cumpridores de PMAs (MACHARAT, AMORIM e GUINDANI, 2010; SILVA, 2009; QUACK, 2009).

As propostas formuladas na etapa “de base” poderiam ser divididas em dois níveis – “princípios” e “diretrizes” –, estando as propostas de “diretrizes” distribuídas ao longo de sete eixos temáticos: *i*) gestão democrática: controle social e externo, integração e federalismo; *ii*) financiamento e gestão da política pública de segurança; *iii*) valorização profissional e

otimização das condições de trabalho; *iv*) repressão qualificada da criminalidade; *v*) prevenção social do crime e das violências e construção da paz; *vi*) diretrizes para o sistema penitenciário; e *vii*) diretrizes para o sistema de prevenção, atendimentos emergenciais e acidentes. As análises constantes deste texto têm escopo e validade circunscritos inicialmente ao eixo 6 – *Diretrizes para o sistema penitenciário*, e não podem ser estendidas automaticamente para toda a I CONSEG.

O projeto metodológico da CONSEG definia princípios como “o nível mais amplo, abrangente e universalista possível”, o qual deveria ser “debatido à luz do tema geral da Conferência – Segurança Pública – e, portanto, [estava] acima dos eixos temáticos, ainda que este momento [ocorresse] dentro do Grupo de Trabalho (por eixo temático)” (SILVA, 2008, p.13-14). Nesse sentido, prosseguia o documento, princípios devem ser entendidos como “valores que orientam uma política ou organização” e que devem ser “redigidos no afirmativo, como uma sentença que expressa um valor, crença ou preceito”. E dava exemplos: “A segurança pública deve estar pautada na valorização dos direitos humanos; as políticas de segurança pública devem ser transversais; Segurança pública só se faz com cidadania e participação social”. Por seu turno, as diretrizes correspondem a um “nível mais específico e detalhado das contribuições”, sendo um “meio de implementar/desenvolver um conjunto de ações”. Por isso, elas podem ser desdobradas em “soluções” (SILVA, 2008, p. 13-14). O quadro 2 oferece uma visão panorâmica destes conceitos:

QUADRO 2  
Níveis de propostas segundo metodologia da I CONSEG

Princípio	Diretriz	Solução
Segurança pública só se faz com cidadania e participação social.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Potencializar os conselhos de segurança pública nas esferas municipal, estadual e nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Produzir material orientador sobre os conselhos de segurança pública.</li> <li>Ampliar os recursos financeiros para apoio aos conselhos.</li> <li>Relançar o CONASP.</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incrementar os conselhos comunitários de segurança.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criar uma linha de apoio aos conselhos comunitários no Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).</li> <li>Promover encontros regionais de conselheiros de conselhos comunitários de segurança.</li> </ul>

Fonte: Silva (2008, p. 14)

Adaptação dos autores.

A etapa nacional, por sua vez, consistiu de três procedimentos: o primeiro foi a análise das propostas vindas “da base”, devidamente sistematizadas, no âmbito de grupos de trabalho (GTs). Nesta oportunidade, os participantes poderiam destacar as propostas de princípios e diretrizes e os aspectos, dentro destas propostas, que, segundo seu entendimento, deveriam ser “priorizados”. Seguiu-se daí um primeiro “momento interativo”, no qual os participantes dos GTs: *i*) visualizavam e discutiam os resultados dos trabalhos uns dos outros; e *ii*) indicavam,

por votação, aqueles que deveriam ser submetidos a um segundo “momento interativo”, desta vez envolvendo toda a plenária da CONSEG. Desta última fase, resultaram as deliberações finais da conferência, contendo uma lista de dez “princípios” e 40 “diretrizes”.

O quadro 3 sintetiza todo o processo da I CONSEG.

QUADRO 3  
Fluxograma da I CONSEG

Etapa “de base”			Etapa nacional		
Atividades e produtos			Atividades e produtos		
Atividades eletivas	Conferências municipais	Relatórios 7 princípios 21 diretrizes	Sistematização de propostas 26 princípios 377 diretrizes	GTs Momentos interativos	Resoluções 10 princípios 40 diretrizes
	Conferências estaduais	Relatórios 7 princípios 21 diretrizes			
Atividades preparatórias	Conferência virtual	Relatórios 7 princípios 21 diretrizes			
	Conferências municipais em cidades com menos de 200 mil habitantes				
	Conferências livres				
	Seminários temáticos				

Elaboração dos autores.

Para uma análise do processo e dos resultados da I CONSEG no eixo 6 – sistema penitenciário, este estudo serviu-se da seguinte estratégia analítica: em primeiro lugar, mediante recodificação em *software* de análise qualitativa, examinou-se o conteúdo de todas as propostas submetidas à etapa nacional – ou seja, de todas as contribuições obtidas “na base” –, à luz dos já mencionados desafios da política penitenciária. Em segundo lugar, examinou-se o conteúdo das propostas resultantes dos dois “momentos interativos”. As seções seguintes trazem as conclusões que daí puderam ser extraídas.

### 3.1 Sobriedade, adequação, visão estratégica e criatividade nas propostas: a relevância do acúmulo gerado pela I CONSEG para o enfrentamento dos desafios da política penitenciária nacional

A opção analítica de promover a decomposição das propostas em temas e analisar a frequência de temas por propostas revelou padrões bastante interessantes no material produzido a partir da etapa “de base”.

Com relação aos desafios políticos do setor, percebe-se que *apenas nove das 53 propostas sistematizadas (16%) traziam trechos ou componentes que reproduziam a retórica do medo e postulavam pela restrição dos direitos dos apenados ou o endurecimento da política*, conforme descrição da tabela 2.

TABELA 2  
**Trechos ou componentes de propostas da I CONSEG que reproduzem a retórica do medo e postulam pela restrição dos direitos dos apenados ou o endurecimento da política**

Proposta	Componente
6.2	Alterar o Código de Processo Penal para redução do número de recursos;
6.4	Evitar os deslocamentos dos detidos e presos e assim minimizar riscos às pessoas envolvidas e à sociedade.
6.5	Uso de videoconferência para audiências com presos de alta periculosidade e em regiões com dificuldade de escolta, ou que comprometam a segurança da população.
6.13	Incrementar barreiras ou proibir o contato físico entre visitantes e internos.
6.19	Revisão dos critérios para concessão dos indultos, diminuindo a sensação de impunidade.
6.29	Rever/flexibilizar/restringir/vedar na lei de execução penal, no que se refere aos critérios de concessão de benefícios, livramento condicional e indulto aos reclusos.
6.42	Abolir as saídas temporárias, restringir o direito de responder a crimes em liberdade assistida e cumprir a pena na sua totalidade. Proibir as visitas íntimas e indulto e instituir critérios mais apurados para a progressão das penas.
6.42	Proibir a entrada de malote e visitas íntimas aos presos nas delegacias de polícia e penitenciárias aos internos de alta periculosidade e visitas de menores a presídios. Adotar maior rigor nas visitas íntimas de parentes e advogados nos presídios, para evitar o fornecimento de telefones, armas e outros objetos facilitadores de ataques, agressões, rebeliões e fugas.
6.48	Extinção do benefício da saída temporária para reeducandos.

Fonte: Caderno de propostas da CONSEG.  
 Elaboração dos autores.

Esses dados permitem tirar duas conclusões quanto ao processo da I CONSEG. Em primeiro lugar, ele foi plural o suficiente para atrair participantes que sustentaram as passagens acima destacadas e, em alguns casos, conseguiram incluí-las no caderno de propostas da etapa nacional – ou seja, ele contemplou as contradições da sociedade brasileira. Em segundo lugar, ele foi sóbrio o suficiente para que estas passagens fossem diluídas em meio a outras, cujas preocupações são com a implementação, e não com a ruptura do modelo instituído pelas reformas penais da década de 1980.

Nesse sentido, é preciso salientar que, exceto quanto ao item 6.42, as passagens constantes da tabela 2 representam apenas fragmentos das propostas afinal sistematizadas. Em todos os outros casos, os blocos de texto correspondente a cada proposta também incluíam trechos com sentidos opostos aos aqui destacados, cabendo aos participantes da conferência, na fase de priorização, a tarefa de arbitrar o sentido que deveria prevalecer. A proposta 6.48, por exemplo, tinha como redação: “6.48 – Extinção do benefício da saída temporária para reeducandos/ Extinguir o exame criminológico pelo seu caráter estigmatizador e violador dos direitos humanos”. A primeira proposição sugeria suprimir direitos de presos; a segunda sugeria ampliar direitos de presos. Analisando-se, pois, a *percentual de texto* ocupado por trechos que aderiam à retórica do medo e que postulavam a restrição dos direitos dos apenados ou o endurecimento da política, em relação ao volume textual total das propostas, a relevância dos primeiros é ainda menor: apenas 3%.

Com relação aos desafios programáticos e gerenciais do setor, o processo da I CONSEG pareceu ter deixado saldo igualmente proveitoso. Prosseguindo-se com a análise do conteúdo



das propostas por temas, é possível notar que, embora tenham servido para dar vazão a diversas inquietações com o dia a dia da execução penal e com a maneira pela qual esta se encontra juridicamente estruturada no país,<sup>10</sup> as propostas reunidas ao longo do processo da I CONSEG reúnem três aspectos positivos para um processo de formulação de políticas.

Em primeiro lugar, elas revelam uma visão abrangente do problema penitenciário. Conforme se nota pela descrição proporcionada na tabela 3, além de abordar as questões mais salientes do setor, em nível bastante sofisticado de variedade e complexidade, o caderno de propostas traz temas ainda não devidamente problematizados pela política penitenciária, tais como: *i*) o direito ao voto do preso; *ii*) a necessidade de atenção a presos provisórios, em semiaberto e aberto, e a egressos do sistema; e *iii*) a necessidade de aproximação entre apenados e seus familiares, bem como de estratégias de apoio a estes.

TABELA 3  
Frequência e aspectos de temas nas propostas da I CONSEG

Temas	Aspectos	Frequência (número de propostas nas quais aparecem)
Direitos dos apenados	Educação	9
	Trabalho e renda	9
	Saúde	8
	Acesso à justiça	3
	Assistência social	1
	Voto	1
Trabalhadores da execução penal	Contingente, atribuições, carreira, remuneração, capacitação e apoio psicossocial.	9
Infraestrutura	Construção e reforma de estabelecimentos penais para a melhoria da custódia.	6
Presos provisórios; em regime semiaberto e aberto; e egressos.	Necessidade de estratégias para atendimento a esses públicos específicos.	6
Familiares de apenados	Aproximação entre familiares e apenados; assistência e promoção social de familiares.	5
Penas e medidas alternativas	Valorização do tema na política penitenciária nacional; necessidade de estruturação de um sistema próprio de execução de PMAs; melhoria na qualidade da gestão das PMAs.	2

Fonte: Caderno de propostas da CONSEG.  
Elaboração dos autores.

10. Inquietações com o *dia a dia da execução penal* apareceram em 16 propostas, sendo que três destas ocorrências referiam-se a problemas na *revista de visitantes* – por exemplo, a proposta 6.13: “(...) abolir as revistas íntimas e utilizar novas tecnologias para evitar o constrangimento dos visitantes; submeter os detentos a revista de segurança, ao final de cada visita; divulgar claramente as listas dos objetos e alimentos que a família pode levar para o visitado (...)” .. Por seu turno, as demandas por *mudanças no arcabouço normativo da execução penal*, presentes em 13 propostas, mostram os vários sentidos nos quais esta é contenciosa. Verificam-se aqui, proposições voltadas à *ampliação dos direitos dos apenados* – por exemplo, proposta 6.47: “(...) anistia aos condenados primários por crimes praticados sem violência contra a pessoa, às presas gestantes, aos maiores de 60 anos e aos portadores de deficiência física, de sofrimento mental e de doenças infecto-contagiosas, não importando o estágio de cumprimento da pena”; à *melhoria da posição ocupada pela execução penal na agenda política* – por exempl, a proposta 6.30: “Priorizar a reforma do Sistema Penitenciário, com a inclusão na Constituição Federal como órgão formal de segurança pública”; à *promoção de alternativas ao encarceramento* – por exemplo, proposta 6.52: “(...) alterações legislativas para ampliar as possibilidades [de PMAs]; ao *combate ao que Baratta (1999) já descreveu como a seletividade do sistema penal* – por exemplo: proposta 6.38: “Extinguir imunidades específicas – parlamentar, judiciária, etc., com aplicação igualitária das leis a todas as pessoas; ou, como já dito, ao *endurecimento da política* – por exemplo: proposta 6.29: “abolir as saídas temporárias, restringir o direito de responder a crimes em liberdade assistida e cumprir a pena na sua totalidade. Proibir as visitas íntimas e indulto e instituir critérios mais apurados para a progressão das penas”.

Em segundo lugar, as propostas revelam preocupações bastante estratégicas. Isto se revela pela inclusão de temas tidos tipicamente como estruturantes de uma política, como se vê pela relação constante da tabela 4.

TABELA 4  
Frequência e aspectos de temas nas propostas da I CONSEG

Temas	Aspectos	Frequência (número de propostas nas quais aparecem)
Fiscalização, controle e participação	Maior presença da sociedade e de órgãos do poder público na construção e na gestão da política penitenciária, com o fortalecimento de instituições como conselhos penitenciários, conselhos de comunidade, ouvidorias e corregedorias.	14
Gestão estadual	Formas de organização e oferta de serviços penais nos estados e no Distrito Federal.	13
Política nacional	Objetivos, requisitos e instrumentos para a construção de uma política penitenciária nacionalmente coordenada.	12
Diversidade e direitos humanos	Observação de especificidades de gênero, raça, idade, orientação sexual, liberdade religiosa e promoção da dignidade humana na execução da pena.	10
Território	Distribuição e impacto dos serviços penais no território.	7
Pesquisa e informação	Promoção de pesquisa e criação de sistema de informações para o planejamento e a melhoria da gestão penitenciária.	4
Tecnologia	Modernização tecnológica para a melhoria da gestão penitenciária e a criação de alternativas seguras ao encarceramento.	3
Mídia	Mudança da imagem pública do sistema penitenciário e dos apenados.	2

Fonte: Caderno de propostas da CONSEG.

Elaboração dos autores.

Mas o olhar estratégico subjacente às propostas geradas pela I CONSEG para o sistema penitenciário se exprime, também, na maneira pela qual estes temas foram abordados. Entre as propostas classificadas como de “política nacional”, por exemplo, há algumas com contornos bastante sistêmicos, quando sugerem:

6.22 Melhorar e tornar mais efetiva a gestão financeira do Sistema Penitenciário com medidas tais como: repassar, fiscalizar e direcionar as verbas por parte da União, criar um planejamento estratégico de execução de recursos, com normas e percentuais mínimos e com responsabilização do gestor pelo seu cumprimento.

Ou ainda:

6.32 Garantir acesso da população carcerária, dos egressos e seus familiares, a todas as políticas públicas estatais e as estabelecidas pela Lei de Execução Penal, tais como: educação, saúde integral, qualificação profissional, habitação, atendimento social e jurídico, creches para as unidades prisionais femininas. Para isso: *desenvolver um banco de dados que integre as políticas penitenciárias às políticas públicas sociais*; estabelecer instrumentos e mecanismos de participação dos apenados, egressos, famílias, operadores do sistema, Judiciário e sociedade civil organizada no processo de planejamento de políticas voltadas para a população carcerária.

Por fim, muitas das propostas da I CONSEG se destacam pela criatividade. Por exemplo, no terreno do “acesso à justiça”, há uma inovadora sugestão, que envolve a articulação entre poder público e sociedade civil e está orientada a “(...) Incentivar a criação de associações de auxílio aos detentos, para lutar por seus direitos e garantir os benefícios previstos na legislação” (proposta 6.2).

Em suma, partindo-se tanto de uma análise rigorosa das propostas tiradas da etapa “de base” da I CONSEG quanto de uma confrontação entre estas proposições e os atuais desafios do sistema penitenciário, pode-se dizer que *vale a pena consultar a população por meio de conferências nacionais, na tarefa de se construir uma política para este setor*.<sup>11</sup> A seção seguinte examina o sentido e a qualidade das deliberações da etapa “nacional” da conferência, sendo seguida, por fim, de uma discussão sobre *as condições nas quais este potencial pode ou não ser efetivamente aproveitado*.

### **3.2 Ganhos e perdas de momentos interativos: o sentido e a qualidade da deliberação da I CONSEG no eixo sobre o sistema penitenciário**

Uma análise dos dois momentos interativos da I CONSEG – ou seja, das duas etapas nas quais os seus participantes foram levados a “qualificar e priorizar” propostas de “princípios” e, em especial, de “diretrizes” – indica duas características para este processo. Primeiro, embora as propostas com caráter estratégico tivessem sido bem prestigiadas no âmbito dos GTs, elas não receberam votos suficientes para sagrarem-se “prioritárias” na visão da plenária geral (padrão I, na tabela 4). Segundo, propostas cujo caráter preponderante refletia interesses de atores ou grupos sociais específicos encontraram mais receptividade na plenária geral (padrão II, na tabela 4).

Bons exemplos do padrão I – propostas estratégicas que perderam terreno entre os GTs e a plenária geral – constam das propostas 6.9 e 6.18, destacadas na tabela 4. A proposta 6.9 demandava a desconcentração dos estabelecimentos penais, como alternativa à já mencionada falta de planejamento territorial na estruturação do sistema penitenciário, a qual traz sérios impactos para toda a gestão do sistema. Embora tivesse sido considerada prioritária por três dos quatro GTs, a proposta não recebeu votação suficiente na plenária final para compor a lista de resoluções. A proposta 6.18 demandava a criação de secretarias próprias para a administração penitenciária nos estados, dado que hoje a gestão deste setor flutua entre várias pastas, com filosofias não necessariamente semelhantes – Justiça, Direitos Humanos, Segurança Pública etc. Repetindo o que ocorreu na proposta 6.9, ela foi considerada prioritária por três dos quatro GTs, mas na plenária final não recebeu votação suficiente para compor a lista de resoluções.


11. Essa conclusão tem grande relevância nos debates sobre participação social e governança da segurança pública, pois a inclusão de um eixo sobre o “sistema penitenciário” na I CONSEG não era consensual nem mesmo entre os organizadores da conferência. Ao longo da pesquisa não foi possível apurar com segurança as razões disto, pois os entrevistados apresentaram versões diversificadas e contraditórias. Mas com frequência houve referência: i) ao já mencionado descompasso entre os debates sobre o sistema penitenciário e os debates “próprios” do campo da “segurança pública”, o que criava desconfiança sobre a viabilidade de se produzirem boas propostas a partir da submissão do tema a uma conferência nacional; e ii) à fragilidade do tema perante a opinião pública e ao receio de que a sua submissão ao debate público pudesse galvanizar opiniões hostis e, no limite, incompatíveis com o marco da “segurança com cidadania” que se buscava imprimir a toda a conferência.


TABELA 4  
**Frequência e aspectos de temas nas propostas da I CONSEG**

Proposta	Número de GTs que priorizaram	Temas e aspectos	Posição na priorização final
6.6	4	<b>Trabalhadores da execução penal:</b> contingente, atribuições, carreira, remuneração, capacitação e apoio psicossocial <i>de agentes penitenciários, com ênfase na proposta de criação de uma "polícia penal"</i> .	1 (1.095 votos)
6.2	4	<b>Acesso à justiça:</b> implantação e fortalecimento das <i>defensorias públicas</i> e maior celeridade nos processos e benefícios.	17 (339 votos)
6.52	4	<b>PMAs:</b> valorização do tema e criação de um sistema nacional, amparado em varas e centrais nos estados e no DF.	22 (293 votos)
6.17	1	<b>Fiscalização, controle e participação:</b> conselhos, corregedorias e ouvidorias.	25 (245 votos)
6.39	1	<b>Gestão estadual:</b> fim da custódia de presos em delegacias e órgãos da segurança pública.	30 (205 votos)
6.7	2	<b>Direitos dos apenados:</b> <i>saúde</i>	35 (194 votos)
6.1	4	<b>Direitos dos apenados:</b> vários aspectos	–
6.3	4	<b>Infraestrutura:</b> construção e reforma de estabelecimentos	–
6.9	3	<b>Território:</b> desconcentração das unidades prisionais, com a construção de unidades menores em diversas comarcas.	–
6.18.	3	<b>Gestão estadual:</b> criação de secretarias próprias para a gestão da execução penal.	–
6.14	2	<b>Gestão estadual:</b> fim da custódia de presos em delegacias e órgãos da segurança pública.	–
6.51	2	<b>Diversidade e direitos humanos:</b> recorte de gênero na política penitenciária.	–

Fonte: Caderno de propostas da CONSEG.

Elaboração dos autores.

Obs.:  Padrão I: propostas estratégicas que perderam terreno entre os GTs e a plenária geral.

 Padrão II: propostas cujo caráter preponderante refletia interesses de atores ou grupos sociais específicos encontraram mais receptividade na plenária geral.

Quanto às propostas 6.6, 6.7 e 6.1, sua trajetória dá bons exemplos do padrão II – ou seja, de como o prestígio a interesses específicos foi decisivo na plenária final. É curioso, por exemplo, o contraste entre: *i*) o sucesso da proposta 6.1 nos grupos de trabalho e o seu “fracasso” na plenária geral; e *ii*) o desempenho oposto da proposta 6.7 – priorizada por apenas dois GTs, mas garantida entre as deliberações finais. A primeira abordava uma série de “direitos de apenados”, enquanto a segunda focava apenas no *direito à saúde*.

Mais representativo, porém, é o caso da proposta 6.6. Embora envolvesse medidas de interesse geral dos trabalhadores da execução penal (“garantir atendimentos médico, psicológico e social ao servidor; implementar escolas de capacitação”), esta proposta tinha como elemento central a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 308/2004, que

originalmente visava transformar agentes penitenciários em “policiais penais”. Portanto, além de vocalizar a demanda específica de um grupo, a proposta 6.6 trazia uma questão altamente contenciosa: a criação de uma nova polícia, a quem caberia não apenas a gestão de atividades cotidianas dos presídios – custódia e escolta de presos, guarda externa etc. –, mas também a investigação de crimes ocorridos em presídios – tanto os cometidos por presos ou visitantes, como homicídios e entrada de drogas, como os cometidos por outros policiais penais, como tortura e abuso de autoridade. Ainda assim, a proposta não apenas sobreviveu à plenária final, como foi a mais votada de toda a I CONSEG, com 1.905 votos.

Uma explicação para esses resultados não pode ser alcançada sem que se recorra a uma boa descrição das condições nas quais a deliberação foi produzida – principalmente do segundo “momento interativo”. O escopo deste texto não permite a inclusão de um extenso relato de observação da conferência, mas a “nota” produzida por Saporì (2010) é precisa na identificação de que:

Um fato que “saltou aos olhos” durante a realização da CONSEG foi a presença maciça das entidades representativas das categorias profissionais que compõem o aparato de segurança pública. Associações e sindicatos de praças, oficiais, agentes de polícia, peritos criminais, delegados, agentes penitenciários e bombeiros militares foram os protagonistas da conferência. Suas propostas acabaram por conformar em boa medida os princípios e as diretrizes que compõem o documento final (SAPORI, 2010, p.162-163).

Ocorreram negociações políticas intensivas nos bastidores da conferência, com vistas a se alcançarem acordos mínimos que atendessem às demandas de todos. Como produto final, foi aprovado um documento que mais se assemelha a uma “colcha de retalhos”. Não há um direcionamento político e estratégico nítido no conjunto dos princípios e diretrizes votados. Eles não se complementam de modo sistêmico, havendo contradições em alguns momentos, conforme já detectado por diversos analistas. O exemplo mais notório é a incongruência entre o princípio 2, definindo que a segurança pública deve “Pautar-se na manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme Artigo 144 da Constituição Federal” e a diretriz 4, que tem o seguinte texto: “Estruturar os órgãos policiais federais e estaduais para que atuem em ciclo completo de polícia, delimitando competências para cada instituição de acordo com a gravidade do delito sem prejuízo de suas atribuições específicas”. Implantar o ciclo completo de polícia implica NÃO se pautar pela manutenção da previsão constitucional prevista no Artigo 144 da Constituição Federal. Por sua vez, a diretriz 15 estabelece o seguinte: “Rechaço absoluto à proposta de criação do Ciclo Completo de Polícia”. Afinal de contas, a CONSEG aprovou ou não o ciclo completo de polícia? Não há resposta concreta para tal indagação (SAPORI, 2010, p.163).<sup>12</sup>

Com base nos dados aqui reunidos e na descrição proporcionada pela “nota” de Saporì (2010), parece apropriado dizer que, embora o processo da I CONSEG tivesse sido capaz de gerar boas alternativas para o sistema penitenciário, a especificação das propostas “prioritárias” padeceu de sérios problemas, os quais repercutiram no sentido e na qualidade das

12. O eixo relativo ao “sistema penitenciário” não escapa disso. Basta ver quão incompatíveis são a diretriz 1 – “6.6. – (...)aprovar e implementar a Proposta de Emenda Constitucional 308/2004”, que insere a polícia penal no Artigo 144 da Constituição, e o princípio 2 – pautar-se na *manutenção da previsão constitucional vigente dos órgãos da área, conforme artigo 144 da Constituição Federal* –, o qual obteve 455 votos.

deliberações da conferência. Mais que a perda de uma oportunidade, isto também pode ser visto como possível fonte de problemas para a governança da segurança pública. Na primeira sessão do Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP),<sup>13</sup> a qual se destinava a avaliar a I CONSEG, vários conselheiros com atuação na política penitenciária alertaram para a impossibilidade de se tomarem as deliberações da conferência como “consensuais” – em clara referência à maciça votação obtida pela proposta de criação de uma “polícia penal”. Assim, pode-se desde logo antever embaraços na implementação da proposta mais votada da conferência. Isto traz desafios de legitimação imensos para o Ministério da Justiça e, em especial, para o próprio CONASP, dado que uma de suas atribuições é monitorar a implementação das diretrizes da conferência. Fica para o futuro a tarefa de se verificar se e como estes órgãos enfrentarão tais desafios.

Outro aspecto a ser considerado remete à articulação e à movimentação da sociedade civil frente à priorização das propostas do eixo 6 (momento interativo – etapa 2). Sendo este o segmento mais representado (40%, contra 30% dos trabalhadores) ele teria, em tese, mais condições de minimizar ou alterar os resultados afinal produzidos. Entretanto, o que se constatou é que os representantes da sociedade civil na conferência (com raras exceções, como a Pastoral Carcerária) não consideraram este eixo como um de seus prioritários, reforçando, assim, o peso que os agentes penitenciários tiveram na determinação do resultado final da priorização. Comentava-se ao longo do processo da I CONSEG que o eixo 5 era considerado como o “eixo da sociedade civil” por excelência, o que repercutiu em menor interesse desta por outros eixos, como foi o caso do eixo 6 (SILVA, 2010).

#### 4 LIÇÕES APRENDIDAS: A IMPORTÂNCIA DO CONTEXTO E DO DESENHO DE CONFERÊNCIAS

Além de conquistas e desafios circunstanciais, o processo e os resultados da I CONSEG trazem oportunidade para reflexões de mais longo alcance. Exercitando estas oportunidades, este texto destaca quatro elementos de desenho e contexto que, ainda que não exclusivamente, parecem ter sido determinantes nos contornos que a conferência adquiriu. Reside, aqui, a percepção de que a conferência pode ser analisada como uma “instituição”, que a um só tempo facilita e constrange a ação humana e que, dentro de certos limites, pode ser reconstruída, num processo contínuo e coletivo de aprendizagem (DIMAGGIO e POWELL, 1991; SUCHMAN e EDELMAN, 1996; PIRES, LOPES, e SÁ E SILVA, 2010).

O primeiro elemento, já mencionado em outras iniciativas de avaliação da I CONSEG (VIA PÚBLICA, 2010), é a metodologia utilizada. Em grande medida, as virtudes observadas no processo decorreram de duas opções metodológicas que singularizam a CONSEG: *i*) a adoção das “conferências livres”, as quais responderam pela maior parte das propostas submetidas à etapa “nacional”; e *ii*) a delimitação de um máximo de propostas em cada etapa, forçando os participantes a uma priorização, o que pode ter levado a que propostas

13. O CONASP passou por reestruturação durante o processo da I CONSEG, tendo sido instituído um conselho de transição, composto pelos membros da Comissão Organizadora Nacional (CON) da I CONSEG.



mais hostis fossem barradas nas etapas “de base”.<sup>14</sup> Qualquer esforço futuro de consulta à população em matéria de sistema penitenciário, portanto, deve investir nestas e em outras estratégias similares.

O mesmo, porém, não pode ser dito em relação aos métodos de deliberação adotados na etapa nacional. Segundo os registros disponíveis, os “momentos interativos” tinham dois objetivos: *i*) evitar procedimentos desgastados, como a votação por crachás, que em outras conferências já haviam levado aos mais variados e ilegítimos artifícios – desde a postergação da sessão, a fim de que a plenária fosse esvaziada e a deliberação pudesse ser dirigida pela mesa, até comércio de crachás –; e *ii*) forçar os participantes a desenvolverem um olhar amplo sobre a política de segurança, razão pela qual todos eles tinham direito a votar em propostas de todos os “eixos”.<sup>15</sup> Ironicamente, isto pode ter reforçado o espírito corporativo dos participantes, o que conduziu mais à afirmação de dissensos e demandas particularistas que à busca de consensos ou à proposição de mudanças estruturais na política.<sup>16</sup>

Outro fator que interferiu nos resultados foi a seleção de participantes. No segmento de “trabalhadores da execução penal”, a I CONSEG incluiu apenas *agentes de segurança* penitenciária. Não havia, assim, qualquer representação de técnicos (psicólogos, assistentes sociais, enfermeiros, médicos, psiquiatras, professores etc.) ou de administradores do sistema. A especificidade da função de agente de segurança, bem como a existência de frequentes embates entre estes e os demais atores da gestão prisional são fatores sugestivos de que, caso todos eles estivessem na conferência, tanto a abrangência quanto o sentido de propostas para os “trabalhadores” poderiam ter seguido um caminho bem diferente.

O terceiro elemento que provou ser relevante nas deliberações foi a falta de alternativas credíveis de política pública para os trabalhadores da execução penal. Em que pese a mencionada relevância deste segmento na política penitenciária, bem como o histórico de mobilização dos agentes penitenciários, do qual a participação na I CONSEG talvez tenha

---

14. Tatagiba (2010) questiona com grande astúcia se esse fato não poderia estar relacionado mais à composição da “sociedade civil” que participou das etapas de base que aos aspectos metodológicos da I CONSEG. De fato, autores como Lavalle (2010) alertam para o fato de que não há uma “sociedade civil”, porém várias sociedades civis, cujo processo de construção é tarefa analítica das mais desafiadoras. No caso da I CONSEG, a questão só poderia ser respondida com análises e classificações minuciosas dos perfis das organizações engajadas nas várias atividades da conferência, algo que extrapola o escopo deste texto. Mas o assunto deve permanecer na agenda dos pesquisadores interessados em participação social e segurança pública, pois setores mais conservadores da “sociedade civil” podem perfeitamente decidir investir em próximas edições da CONSEG, alterando o equilíbrio de posições em disputa e, por conseguinte, o sentido da deliberação, em relação ao que se viu na I CONSEG. Na área da saúde, por exemplo, Carvalho, Ferrarezi e Koga (2010) demonstram que o sentido das deliberações em alguns temas se alterou radicalmente entre a 8ª e a 13ª conferências (1986 e 2010), em função de mudanças nos interesses em disputa e nas composições políticas celebradas entre os participantes, incluídos os da “sociedade civil”.

15. Não se trata, com isso, de se desvalorizar ou desencorajar as inovações metodológicas da I CONSEG, mas apenas de reconhecer que, diante de processos participativos que reúnem atores com as características desta conferência, estas inovações ainda não foram suficientes para garantir qualidade deliberativa. De mais a mais, não se pode esquecer que a I CONSEG representou a primeira experiência nacional de participação no campo da segurança pública e que, por isso, era de se esperar que boa parte da demanda reprimida dos atores envolvidos na área, sobretudo de seus operadores, fosse canalizada para a conferência. A prevalência de propostas de índole corporativa talvez não ocorra em outras áreas temáticas e mesmo em edições futuras da CONSEG.

16. Mais um exemplo disso está na trajetória da proposta 6.2, destacada na tabela 4. Originalmente, tratava-se de uma proposta ampla, cobrindo várias dimensões do acesso à justiça no sistema penitenciário. Ao longo dos momentos interativos, registrou-se ênfase para a Defensoria Pública. Em outras palavras, a proposta tornou-se menos sobre um tema e mais sobre uma instituição. Isto, como sugere este texto, pode ter sido decisivo para que ela conseguisse transitar com mais facilidade nos debates e, enfim, sagrar-se prioritária no processo deliberativo.



sido o ponto mais alto, o governo federal – e a própria sociedade civil – permaneciam incapazes de construir ou articular uma proposta de política para estes atores. A tramitação da PEC nº 308/2004 não foi suficiente para sensibilizar o Executivo federal e os movimentos de direitos humanos para a importância de se dialogar com os agentes e pugnar por mudanças na realidade destes profissionais. Em consequência, os participantes da I CONSEG não tinham como oferecer um contraponto à proposta de criação da “polícia penal” que, assim, pôde ser mais facilmente defendida e negociada, em especial devido ao quantitativo de agentes presentes na conferência.

O último elemento que merece destaque é o da sistematização de propostas para a etapa nacional. O manual metodológico geral da I CONSEG definia “diretrizes” como “algo que não depende somente de uma ação/instituição/ator”. Desse modo, teria sido possível eliminar, nas etapas de “base” ou na sistematização das propostas, a referência à PEC nº 308/2004 ou a atores específicos, de modo que se pudesse discutir efetivamente o “meio de implementar/desenvolver um conjunto de ações”. É claro que esta era uma decisão difícil, que poderia impor alto custo político ou abrir uma crise de legitimidade no processo. Porém, tomá-la não era impossível e, vê-se agora, talvez isto pudesse ter como contrapartida um benefício à qualidade da deliberação.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Paralelamente ao que já vem acontecendo em muitos outros setores de política pública, ainda que talvez com atraso, a participação social veio para o centro da agenda federal da segurança pública em 2009, com a convocação de uma conferência e a reestruturação de um conselho. Assim, os interessados da área – gestores, trabalhadores, analistas e sociedade civil – têm se defrontado com a necessidade de se compreender adequadamente o potencial destas instituições e se identificarem as principais condições nas quais elas podem gerar efetiva melhoria na política pública.

Analisando a experiência da I CONSEG, este texto sugeriu haver forte potencial no uso das conferências para a oxigenação da política penitenciária. Ao mesmo tempo, indicou limites no sentido e na qualidade das deliberações finais e destacou elementos contextuais e de desenho da conferência que aparentam responder por este saldo final. Espera-se, com isso, ter-se oferecido uma contribuição substantiva para o fortalecimento do ideário e das práticas de governança democrática da segurança pública.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), p. 16-41, 2005.
- AZEVEDO, R. Tendências do controle penal na época contemporânea: reformas penais no Brasil e na Argentina. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol. 18, n. 1, p. 39-48, 2004.

BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

BENEVIDES, M. V. **A cidadania ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular**. São Paulo: Ática, 1991.

BRASIL. Ministério da Justiça. Plano diretor do sistema penitenciário. **Relatório da situação atual do sistema penitenciário: agentes, técnicos e pessoal administrativo**. Depen, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 20 de ago. 2010a.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório: perfil sócio-criminal dos internos da penitenciária federal de Catanduvas/PR**. Depen, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: 20 de ago. 2010b.

\_\_\_\_\_. Ministério da Justiça. **Relatório: perfil sócio-criminal dos internos da penitenciária federal em Campo Grande/MS**. Depen, Brasília, 2008. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: 20 de ago. 2010c.

\_\_\_\_\_. **População - relatórios estatísticos-analíticos do sistema prisional (Brasil)**. Depen. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: 20 de ago. 2010d.

\_\_\_\_\_. **População carcerária brasileira (quinquênio 2003-2007): evolução e prognósticos**. Depen. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br/depen>>. Acesso em: 20 de ago. 2010e.

\_\_\_\_\_. **Penas alternativas podem minimizar lotação nos presídios do país**. Disponível em: <<http://www.mj.gov.br>>. Acesso em: 12 de dez. 2008.

CARVALHO, M.; FERRAREZI, E.; KOGA, N. **National health conferences and participatory processes in the Brazilian federal public administration**. Estudo de caso, Mesa Redonda “Brasil”, no âmbito do projeto “Nova síntese para a administração pública”. Versão preliminar (em arquivo com o autor). Brasília, 2010.

COHN, A. Estado, sociedade civil e institucionalização da participação no Brasil: avanços e dilemas. *In: Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, p. 475-94, 2010.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. **The new institutionalism in organizational analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, p. 1-38, 1991.

FONSECA, F. Mídia e poder: interesses privados na esfera pública e alternativas para sua democratização. *In: Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, p. 397-438, 2010.

GOMES, G. L. R. **A substituição da prisão - alternativas penais: legitimidade e adequação**. Salvador-BA: Juspodivm, 2008.

LAVALLE, A. O estatuto político da sociedade civil: evidências da Cidade do México e de São Paulo. *In: Perspectivas para o desenvolvimento brasileiro. Estado, Instituições e Democracia: democracia*. Brasília: Ipea, p. 507-540, 2010.

LOPEZ, F. G.; PIRES, R. R. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. *In: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

MACHARET, F.; KAPP, P.; GUINDANI, M. Conferência livre sobre segurança pública: um relato de experiência com presos das carceragens do Rio de Janeiro. *In: XIII Congresso brasileiro de assistentes sociais*. Brasília, Distrito Federal, 2010.

PIRES, R. R.; LOPEZ, F.; SÁ E SILVA, F. Métodos qualitativos de avaliação e suas contribuições para o aprimoramento de políticas públicas. *In: Estado, Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Projeto BRA 05/038**. Brasília: PNUD/Depen, 2009.

POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório de Pesquisa, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 2010.

QUACK, A. **A voz da prisão** (documentário). Depen, CUFA, 2009.

SÁ E SILVA, F. Cidadania nas prisões e prevenção da violência. **Folha de São Paulo**, Tendências/Debates, 18 jun. 2007.

\_\_\_\_\_. **Registro de observação**: V Reunião do fórum brasileiro de segurança pública. São Paulo, 2010.

\_\_\_\_\_. **Segurança com cidadania nas penas e medidas alternativas**. Texto-base para o seminário temático sobre penas e medidas alternativas. Projeto PNUD BRA 05/038. Brasília: PNUD e Depen, 2009.

SÁ, A. A. Sugestão de um esboço de bases conceituais para um sistema penitenciário. *In: SÁ, A. A. (Org.). Manual de projetos de reintegração social*. São Paulo: Secretaria de administração penitenciária do estado de São Paulo, p. 13-21, 2005.

SAPORI, L. F. Torre de Babel. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, 6. ed., ano 4, nota sobre a I Conseg, São Paulo, 2010.

SILVA, E. R. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período 2003-2006**. Brasília: Ipea, 2006. (Texto para Discussão n. 1378).

SILVA, F. D. **Correspondência pessoal** (em arquivo com o autor). Brasília, 2010.

SILVA, F. D. **Projeto metodológico básico da conferência (CONSEG), com diretrizes e fluxograma das propostas**: projeto BRA 08/015. Brasília: Depen/PNUD, 2008.

SILVA, P. R. As conferências livres com os cumpridores de PMAs: mediações (possíveis) para a conferência nacional de segurança pública. *In: Cadernos temáticos da CONSEG*. Coordenação

nação geral da primeira conferência nacional de segurança pública. Ministério da Justiça, ano I, n. 03, Brasília, Distrito Federal, 2009.

SUCHMAN, M. C.; EDELMAN, L. B. Legal rational myths: the new institutionalism and the law and society tradition. **Law & Social Inquiry**, vol. 21, n. 4, p. 903-941, Chicago, United States of America, 1996.

TATAGIBA, L. **Correspondência pessoal** (em arquivo com o autor). Campinas, 2010.

UNESCO; GOVERNO JAPONÊS; MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO; MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Educando para a liberdade**: trajetória, debates e proposições de um projeto para a educação nas prisões brasileiras. Brasília, 2006.

UNESCO; OEI; AECID. **Educação em prisões na América Latina**: direito, liberdade e cidadania. Brasília, 2009.

VIA PÚBLICA GESTÃO DO INTERESSE PÚBLICO. **Desenho de metodologias e implementação de procedimentos de monitoramento e avaliação do planejamento e da realização da primeira conferência nacional de segurança pública (CONSEG)**. Termo de Parceria nº 011/2008 entre o Ministério da Justiça e o Instituto Via Pública. mar. 2010. Disponível em: <<http://www.viapublica.org.br/relatorios.html>>. Acesso em: 20 de ago. 2010.

VIANNA, L. W. A viagem (quase) redonda do PT. **Jornal de Resenhas**, São Paulo, p. 12-14, 5 jul. 2009.

VIANNA, L. W. O Estado novo do PT. **Política Democrática**, Brasília, vol. 18, p. 45-53, 2007.