

## **PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO DEMOCRÁTICA DOS ENCARCERADOS NA ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE RESSOCIALIZAÇÃO**

### **DEMOCRATIC PARTICIPATION AND REPRESENTATION OF THE INCARCERATED IN THE ELABORATION OF PUBLIC POLICIES OF RESOCIALIZATION**

Franklim da Silva Peixinho<sup>1</sup>

#### **RESUMO**

Este artigo versa sobre participação, representação e políticas públicas no contexto do regime democrático brasileiro, vinculadas aos principais atores políticos do sistema prisional brasileiro, nomeadamente, os encarcerados. Nesse sentido, discute-se a democracia em sua teoria clássica da máxima participação, e na versão shumpeteriana, que encara este sistema político como método competitivo, para em seguida relacionar com as transformações pelas quais a democracia brasileira passou após a nova Constituição Federal de 1988 e o ingressar na década de 1990. O artigo traz à baila a influência exercida pelo neoliberalismo na reformatação dos conceitos de cidadania, representação e participação.

**PALAVRAS-CHAVE:** Participação, Representação, Democracia, Políticas Públicas, Reinserção Social.

#### **ABSTRACT**

This article deals with participation, representation and public policies in the context of the Brazilian democratic regime, linked to the main political actors of the Brazilian prison system, namely, those incarcerated. In this sense, democracy is discussed in its classical theory of maximum participation, and in the Shumpeterian version, which views this political system as a competitive method, and then relates to the transformations that Brazilian democracy underwent after the new Federal Constitution of 1988 and to enter it in the 1990s. The article brings to light the influence exerted by neoliberalism in reformatting the concepts of citizenship, representation and participation.

**KEYWORDS:** Participation, Representation, Democracy, Public Policies, Social Reinsertion.

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino (2012). Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB (2014). Possui especialização em Ciências Criminais pela JUSPODIVM (2011). Bacharel em Direito pela Faculdade Baiana de Ciências (2009) e possui Licenciatura em História (2013) pela Fundação de Tecnologia e Ciências. Pesquisador do Grupo de Pesquisa em Conflitos e Segurança Social (GPECS) da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia e colaborador do Observatório Nacional do Sistema Prisional (UFMG/Ministério da Justiça). E-mail. franklin\_peixinho@yahoo.com.br

## INTRODUÇÃO

Este artigo faz uma releitura de temas ligados à participação, democracia e representação relacionando com o espaço do sistema carcerário brasileiro. A participação e a representação na democracia brasileira, em seus aspectos teóricos, são temas pouco debatidos no tocante aos encarcerados, mormente, com relação à elaboração de Políticas Públicas de reinserção social. O espaço prisional é um lugar onde a escassez de direitos é a tônica para aqueles que estão encerrados nas prisões brasileiras. Contudo, no plano da previsão constitucional e infraconstitucional, o princípio da dignidade da pessoa humana lega a tais cidadãos a possibilidade de retorno à sociedade pelo viés da reinserção social proposta pelo sistema penitenciário, com a oferta de educação e trabalho, entre outros direitos fundamentais de segunda dimensão<sup>2</sup> (BONAVIDES, 2006). Para tanto, a materialização desta promessa normativa – a reinserção social – se dá (ou deveria se dar) pela elaboração de Políticas Públicas com tal escopo, em que diversos atores políticos se fazem presentes – exceto os encarcerados – habilitando-se para a construção destes instrumentos estatais que viabilizem as condições necessárias para o retorno do preso ao convívio social.

Porém, observa-se, para além da eficácia das Políticas Públicas desenvolvidas e aplicadas no sistema penitenciário brasileiro, que a participação direta dos reclusos na construção de tais medidas estatais inexistente ou é bastante diminuta. Esta constatação ocorreu, a priori, quando da pesquisa de campo realizada na Colônia Penal de Simões Filho – Bahia, no ano de 2014.<sup>3</sup> Neste trabalho sobre redução de danos no sistema prisional, os presos entrevistados sinalizaram que nunca foram questionados sobre Políticas Públicas, como também expressaram suas opiniões acerca do que seria necessário para o sistema prisional baiano. Este é o ponto essencial do debate sobre a participação e representação democrática dos encarcerados, tendo em vista que se trata de Políticas Públicas ligadas aos seus interesses e anseios de liberdade, sem, contudo, contemplá-los com sua participação direta.

---

<sup>2</sup> Direitos que requerem do Estado uma atuação positiva para sua promoção.

<sup>3</sup> PEIXINHO, Franklin da Silva. Drogas e Sociedade Carcerária no Sistema Prisional Baiano: um estudo das condições para implantação do programa de redução de danos e a utilização de maconha e álcool no tratamento de presos dependentes químicos a partir da análise da Colônia Penal de Simões Filho – Bahia. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social. UFRB. Cruz das Almas, 2014.

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988 trata do princípio da participação, corolário da democracia, que se consubstancia em certos termos com a participação de entes e órgãos criados pela Lei de Execuções Penais ou autorizados por outros dispositivos normativos, tais como os Conselhos da Comunidade, Conselho Penitenciário, Comissões de Direitos Humanos e de Execução Penal da Ordem dos Advogados do Brasil e diversas Organizações Não-Governamentais, que por finalidades estatutárias tangentes às temáticas do sistema prisional, no bojo da construção das Políticas Públicas de ressocialização, se inserem como partícipes legitimados.

A condenação do preso no Brasil tem o condão de afetar direitos políticos de participação no sufrágio que, no entanto, mantêm intactos outros direitos políticos, que transcendem o aspecto da democracia meramente participativa no momento da eleição. Assim, procura-se aqui discutir os diversos enfoques teóricos em que a democracia é apresentada academicamente, seja como método político competitivo, ou como estrutura de participação popular em sentido amplo, e de que forma tais nortes conceituais estão relacionados com a participação dos presos na elaboração de Políticas Públicas de reinserção social no sistema penitenciário brasileiro.

Do mesmo modo, mister se faz realizar uma análise sobre a legitimidade da representação de outros entes e órgãos em tal função de representação democrática; como também de que modo se dá esta outorga ou procuração para deliberar acerca de medidas estatais, que estejam em consonância com as reais necessidades dos reclusos, dentro e fora do cárcere, perpassando por aspectos ligados à ocupação laboral, escolaridade, apoio familiar, entre outras linhas temáticas de suma importância para as Políticas Públicas de reinserção social. Nesse ponto, o confronto entre teorias, fundamentadoras da participação e representação democrática é assaz importante para aferir a compatibilidade com a realidade participativa dos presos no Brasil e servir para material de avaliação de Políticas Públicas de reinserção social no sistema prisional brasileiro.

O ambiente democrático brasileiro é usado para tal análise em cotejo com a influência neoliberal na reformatação semântica de conteúdos políticos, tais como cidadania, participação e representação. Portanto, inicialmente, analisa-se a democracia e o conceito de participação, conforme a teoria clássica e a corrente crítica da

democracia. Em seguida, discute-se participação e representação dentro da chamada “confluência perversa”, quando da emergência do neoliberalismo e da democracia no Brasil nos idos de 1988, trazendo, na sequência deste trabalho, alguns recortes teóricos da representação em suas formas atuais.

Metodologicamente, se faz uma revisão bibliográfica dos principais conceitos trabalhados neste artigo, cujo objetivo geral é a análise da participação e representação democrática dos encarcerados do sistema prisional brasileiro à luz da Constituição de 1988.

## **PARTICIPAÇÃO, DEMOCRACIA E ENCARCERADOS**

Democracia e participação, por vezes, são encaradas como face de uma mesma moeda, seja por um conhecimento vulgar ou por uma construção de significado mais apurado destes substantivos que leve em conta o caráter semântico, as características históricas da democracia grega, ou outras variantes quaisquer. Enfim, para esta forma de governo, parece, em um primeiro olhar, que a inclusão deliberativa da população faça parte da essência democrática, pelo menos é o que defendem os autores clássicos. No entanto, a palavra “participação”, muito difundida nos anos 1960 (PATEMAN, 1992) em virtude do relacionamento íntimo e correlato com a democracia, ganhou um sentido disfuncional e até mesmo pernicioso ao sistema de governo democrático, tendo em vista que a “participação” clássica, tal como concebida na Grécia Antiga, não poderia ser aplicada na atualidade, em face do grande índice populacional nos domínios territoriais de um Estado, fato que inviabilizaria a radical participação e que também minaria a estabilidade das instituições políticas, segundo os críticos.

Mosca e Michels (*apud* PATEMAN, 1992), no âmbito da sociologia política, defendem a necessidade de uma “elite no governo”, algo que não condiz com a participação popular ampla e, nesse sentido, concluem que democracia radical e a organização não andam juntas em um contexto político institucional. Para tanto, tais autores fazem uma relação diretamente proporcional entre participação popular e a emergência de regimes totalitários, como também afirmam que a instabilidade e apatia

política das classes de baixo estrato social convertem este ideal clássico – participação – em uma sublimação meramente teórica.

Tem-se que se estrutura uma linha crítica à democracia clássica, baseada em postulados científicos e empiristas, que dariam uma diretriz mais segura para uma construção de uma teoria democrática consentânea aos novos tempos.

Nesse sentido, Schumpeter (1943 *apud* PATEMAN, 1992) dissocia o conceito de democracia de qualquer razão teleológica, ao caracterizá-la como um método político competitivo, que requer certas condições para que assim exista. O conceito de participação restringe-se à escolha do representante, por meio do voto. Berelson (1954 *apud* PATEMAN, 1992, p. 15-16), em similares pegadas teóricas, afirma que o interesse do indivíduo pelos assuntos políticos não resiste a evidências empíricas, de modo que o desinteresse político é um elemento necessário à estabilidade política institucional. “Em suma, a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças”.

Para Dahl (1956 *apud* PATEMAN, 1992), a democracia clássica faz parte de um conjunto formado pelas teorias da democracia. Também, seguindo a linha schumpeteriana, concebe a democracia como um método político competitivo, em que participação popular é desnecessária, por conta da apatia política das pessoas de baixo estrato econômico, predicado este que no âmbito deliberativo poderia gerar instabilidade política, tendo em vista que tal grupo social tem por costume a adoção de posturas autoritárias. Assim, a igualdade política está diretamente relacionada à participação no sufrágio universal, existindo requisitos necessários para a democracia e sua existência, tais como o consenso acerca das normas institucionais, que depende de um treinamento social por meio do “reforço, neutro e negativo”.

Por derradeiro, Sartori (1962 *apud* PATEMAN, 1992), retomando a noção de poliarquia, afirma que não são as minorias que governam e sim as elites. A desilusão dos ideais irrealizáveis da democracia afeta as pessoas. Assim, a principal importância deste método democrático é contrapor e conter líderes não democráticos. A apatia política não se relaciona com a falta de instrução, pobreza e analfabetismo, mas sim por ser a vida política algo que não faz parte da vida das pessoas de modo geral.

No entanto, em polo oposto, a construção rousseuniana (PATEMAN, 1992) da participação, fundada nas ilações do contrato social, parte, inicialmente, das questões que conduzem a igualdade política e material. Para tanto, a pequena propriedade é uma condição inexorável para que exista um ambiente de independência econômica e igualdade de entre as pessoas, de modo que as desigualdades substanciais no esquema de produção afetam a paridade participativa dos indivíduos nas deliberações da sociedade. Nesse processo de participação é necessário o conteúdo pedagógico, que condicione a percepção de que os interesses privados só podem ser efetivados com a preservação do interesse coletivo.

A participação democrática está, inexoravelmente, ligada com a educação e a preparação do cidadão para a democracia. John Stuart Mill (1937 *apud* PATEMAN, 1992), no rastro da importância da educação na preparação individual para a democracia, afirma que um bom governo terá sua eficiência se atuar sobre as mentalidades individuais, no sentido de progresso das representações dos indivíduos sobre a vida em sociedade e sua inserção no contexto político.

Cole (1920 *apud* PATEMAN, 1992) parte para análise da participação na democracia sob uma ótica socialista, utilizando como paradigma a sociedade industrial, percebendo-se, assim, a influência de Rousseau. A teoria de Cole coloca a vontade no fundamento da organização política. Assim, a vontade é o motor originário das associações, ou em outras palavras, a reunião daquelas vontades forma as coletividades. A participação tem também um sentido educativo, pois o indivíduo ao integrar sua vontade nas associações estaria, na prática, “aprendendo a democracia”. As condições materiais do capitalismo não favorecem a participação, pois o sistema servil da indústria redundante no sistema servil em termos políticos. Com isso, o sufrágio mostra uma igualdade política formal, mas que mascara as desigualdades materiais nas relações produtivas.

Nesse contexto, se faz necessário a superação desse paradigma hierarquizado e desigual da indústria para alcançar uma sociedade participativa, em que se tenha um grupo de homens em posições igualitárias politicamente falando.

Por todo o exposto, a democracia é um produto forjado no espaço da cultura, expressando valores e representações de poder. Tanto a ênfase na participação limitada,

quanto à participação clássica da democracia grega, são inerentes à cariz que esta forma de governo assume em um dado Estado, e encerram, por última análise, lutas por um discurso. A exposição destas correntes conduz ao cotejo com o espaço carcerário, cujas identidades sociais dos reclusos são estigmatizadas como indivíduos não aptos para o convívio em sociedade. Ademais, a transcendência de tal marca acompanha o desviante para além dos muros da prisão. Nesse passo, a participação do encarcerado na democracia brasileira, por meio de sua modalidade eleitoral, conforme Resolução nº 23.219 de 2 de março de 2010, do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), ou não eleitoral, podem gravitar em torno das teorias ora esposadas, conforme a opção de políticas públicas que favoreçam a reinserção social e ampliação do acesso aos direitos constitucionais não suspensos com o cumprimento da pena.

A população carcerária tem a participação eleitoral restrita aos presos provisórios e, por sua vez, os condenados têm seus direitos políticos suspensos. Por outro lado, a abertura para a participação da sociedade por meio de conselhos é mais uma faceta da representação não eleitoral dos encarcerados, trazida pelo processo de democratização no Brasil, cujos fundamentos desta legitimidade serão doravante abordados, juntamente com a ideia de representação por meio de conselhos, associações e ONG's.

Esta definição da adoção teórica democrática na praxe política dá o tom do relacionamento que se espera do cidadão, em termos de passividade ou ativismo na condução, fiscalização e gestão da coisa pública em relação aos seus representantes eleitos ou não eleitos; examinar a democracia e a participação fornece as notas distintivas da democracia brasileira e de como ela se relaciona com os sujeitos do cárcere brasileiro.

## **A PARTICIPAÇÃO REPRESENTATIVA NÃO ELEITORAL NO BRASIL PÓS DEMOCRÁTICO**

O Brasil neoliberal e democrático da atualidade é fruto de um momento em que fenômenos políticos e econômicos, de raízes opostas, necessitavam de um mesmo espaço para seu deslinde, o que Dagnino (2004) denominou por “confluência perversa”. A democracia corporificada pela Constituição Federal de 1988 foi uma luta árdua pelas

liberdades civis cerceadas durante o regime militar. Nesse interregno da democratização no fim dos anos 80 e mudanças no âmbito econômico, o Brasil adentra a década de 90, tendo por presidente Fernando Collor, com o firme propósito de implantar o modelo neoliberal, segundo os cânones do Consenso de Washington.

Contudo, necessária era a emergência de uma sociedade participativa para ambas as realidades políticas e econômicas, em outras palavras, tanto o neoliberalismo quanto o processo de democratização requeriam uma abertura à participação democrática.

A Constituição Federal, batizada de “Constituição Cidadã”, previu em seu rol normativo o princípio da participação popular, com a instituição dos conselhos comunitários. Naquele momento, 1990, Fernando Collor, então presidente da República, deflagra o projeto neoliberal de implantação do Estado mínimo. Nesta tônica minimalista das funções estatais, a descentralização da gestão pública expande-se em suas acepções, dentre elas, aquela que se dá pela incorporação do terceiro setor dentro do contexto de formulação de políticas públicas, com a proliferação das Organizações Não Governamentais – ONG’S. Esta descentralização da administração pública leva adiante o projeto de delegação das funções estatais no que diz respeito aos direitos fundamentais de terceira dimensão<sup>4</sup>, ao mesmo tempo em que efetiva o princípio constitucional da participação. Assim, com o lema da eficiência na execução das atividades estatais, a sociedade civil é chamada à participação e representação por meio da cooperação com entidades de direito privado vocacionadas para a área social.

Esse deslocamento da noção de representatividade não é obviamente inocente nem em suas intenções nem em suas consequências políticas. Seu exemplo mais extremo é a composição do Conselho da Comunidade Solidária, criado pelo Governo Fernando Henrique Cardoso e centro das políticas sociais durante seu mandato, onde a representação da sociedade civil se dava através de convites a indivíduos com alta “visibilidade” na sociedade, artistas de televisão, pessoas que escrevem com frequência na mídia impressa, etc. Esse entendimento particular da noção de representatividade a reduz à visibilidade social, entendida, por sua vez, como o espaço ocupado nos vários tipos de mídia (DAGNINO, 2004, p. 102).

---

<sup>4</sup> São os direitos transindividuais e titularidade difusa, tal como o direito à paz, ao desenvolvimento e meio ambiente (BONAVIDES, 2006, p. 369).

Há uma mudança na concepção da representação política democrática e esta mutação, nesse mesmo aspecto, se dá com a cidadania, um conceito referente à qualidade jurídica outorgada ao indivíduo e construída ao longo do século XX, com um forte conteúdo político, no que se refere à aquisição de direitos necessários para o desenvolvimento da personalidade humana, que agora se define como a possibilidade de inserção no mercado. Vale dizer, a possibilidade de se produzir e consumir bens e serviços dá à cidadania um significado muito mais mercadológico, despindo-se de sua cariz política, pois a referência passa a ser quantitativa em detrimento da aferição qualitativa que a cidadania trouxe no processo de democratização (DAGNINO, 2004).

A sociedade civil torna-se representada pelas ONG'S, ainda que não possua ligações orgânicas com os grupos sociais que diz representar, necessitando um liame temático para legitimar a representação por técnicos e grupos especializados, cujas qualidades técnicas são requisitos primordiais para que o Estado o eleja como parceiro preferencial (DAGNINO, 2004). Com isso, o conteúdo político da representação que a sociedade civil deve encarnar fica altamente esvaziado, com a emergência e a preferência do Estado pelo terceiro setor. Ainda nesse desiderato, com o escopo na eficiência que o Estado mínimo neoliberal requer, as ONG'S, ao contrário dos movimentos sociais, seriam mais pragmáticas e eficientes para executar as políticas estatais em seus fins minimalistas. Ademais, os integrantes qualificados, tecnicamente falando, e o esvaziamento político, no sentido de pressão por políticas públicas, são credenciais para a representação do Terceiro Setor, o que não se evidencia no papel de cobrança direta e pressão sobre o Estado que os movimentos sociais possuem, não sendo estes um parceiro atrativo para o deslinde de Políticas Públicas, tanto do ponto de vista minimalista, quanto do ponto de vista de construção de outra semântica para a representação na democracia de um Estado neoliberal.

O predomínio maciço das ONG, expressa, por um lado, a difusão de um paradigma global que mantém estreitos vínculos com o modelo neoliberal, na medida em que responde às exigências dos ajustes estruturais por ele determinados. Por outro lado, com o crescente abandono de vínculos orgânicos com os movimentos sociais que as caracterizava em períodos anteriores, a autonomização política das ONG cria uma situação peculiar onde essas organizações são responsáveis perante as agências internacionais que as financiam e o Estado que as contrata como prestadoras de serviços, mas não perante

a sociedade civil, da qual se intitulam representantes, nem tampouco perante os setores sociais de cujos interesses são portadoras, ou perante qualquer outra instância de caráter propriamente público. Por mais bem-intencionadas que sejam, sua atuação traduz fundamentalmente os desejos de suas equipes diretivas (DAGNINO, 2004, p. 103).

Nesse mesmo contexto, a participação, essencial à democracia, ganha outro contorno semântico. Sabe-se que a participação é a viga mestra a tal regime de governo, e é pautada pela integração do indivíduo na vida política, interferindo decisivamente nos rumos administrativos de seu país, como também na construção de novos espaços de direitos. Enfim, a participação é uma das pedras de toque que o Brasil democrático trouxe consigo.

[...] a participação popular enquanto princípio constitucional é aquela participação do cidadão sem interesse individual imediato, tendo como objetivo o interesse comum, ou seja, é o direito da participação política, de decidir junto, de compartilhar a administração, opinar sobre as prioridades e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos (FONSECA, 2003, p. 720).

No entanto, esse substantivo – participação – é deslocado para um sentido individualista, segundo Dagnino (2004), focado em ações filantrópicas e meramente assistenciais, que escamoteiam os déficits estatais no cumprimento das suas responsabilidades públicas. Tem-se, assim, a ênfase nas ações sociais de cunho caritativo, o engajamento voluntário em atividades comunitárias, reforçando o papel do cidadão na participação de ações desprovidas de conteúdo político.

A mudança de sentidos de tais substantivos – participação, representação e cidadania – na democracia brasileira, diante do sincretismo compulsório e temporal da confluência perversa, resulta no alijamento da população carcerária, não partícipe de todas as tramas semântico-políticas que se erguem na sociedade brasileira. Representação descentralizada, participação solidária e filantrópica, cidadania de mercado, são três novos conceitos de ampla dificuldade para se avistar correspondência com a população improdutiva dos presídios, mal representadas e com poucos espaços para participação democrática.

## A LEGITIMIDADE DA REPRESENTAÇÃO NÃO ELEITORAL NO SISTEMA PRISIONAL

A participação tem sido uma tônica na cultura política brasileira, trazida no bojo das transformações democráticas de 1988, surgindo, assim, uma nova relação estatal entre a sociedade civil e as questões que envolvem a coisa pública. Pode-se dizer, segundo Avritzer (2007), que houve uma expansão em termos participativos, que indica uma maior quantidade de conselheiros em comparação com o número de vereadores, guardadas as diferenças destes modos de representação, alvo de análise desta seção, principalmente, ao fato de que “não há o requisito explícito da autorização” para aquela atuação, mas sim para esta, sendo efetivada através do voto.

A noção de representação trabalhada por Hanna Pitkin (1967 *apud* AVRITZER, 2007, p. 445) gravita desde a representação teatral, jurídica e política, e “está fortemente baseada em uma releitura de Hobbes”, extraída por este das noções gregas e romanas de representação, em que aquela – representação grega – relaciona-se à substituição de uma pessoa por outra; e esta se assenta nas funções desempenhadas por um procurador, onde se faz mister a afinidade entre representante e representado para a legitimidade de tal ato (HOBBS, 1991, p. 112 *apud* AVRITZER, 2007).

Nesse debate hobbsiano sobre a representação, a democracia requer esta autorização dos representados para que se outorgue a legitimidade do procurador eleitoral. “O debate sobre o assunto, então, se reduziu à discussão acerca da legitimidade do contrato social no processo de constituição do governo” (AVRITZER, 2007, p. 448).

A crítica contemporânea da representação encontra em Houtzager, Gurza Lavalle e Castello (2006 *apud* Avritzer, 2007) o enfretamento do problema acerca da dualidade entre a formação da vontade do representante e institucionalização do mandato.

[...] a autonomia do representante versus o mandato dos representados, o componente institucional legal da representação versus o seu componente substantivo ou de formação da vontade, o peso da delegação ou elemento fiduciário versus o peso da autorização ou elemento do consentimento [...]. (GURZA *et al*, 2006 *apud* Avritzer, 2007, p. 450).

Para Nadia Urbinati (2000 *apud* AVRITZER, 2007) legitimidade da representação não eleitoral deve ser contextualizada com a realidade atual, tendo em vista que a eleição é uma das formas de representação, que não exclui outras modalidades como as existentes entre organismos internacionais e Estados, na feitura e discussão de políticas públicas de alcance planetário. Tal postura, a emergência de novas formas de representação para além das fronteiras dos Estados nacionais, sublinha a crise do conceito clássico de soberania estatal no atual mundo globalizado, em que as configurações das relações jurídico-sociais, em face dos novos direitos de uma relação de representação, ultrapassam o requisito da autorização hobbesiano, para se aferir a legitimidade representativa de questões *erga omnes*, transindividuais ou de natureza difusa.

No momento em que as eleições se tornaram um requisito indispensável e solene da legitimação política e da designação de magistrados, Estado e sociedade civil não puderam mais ser separados, e o desenho das fronteiras separando e conectando as suas esferas de ação tornou-se uma questão a ser permanentemente negociada e reajustada (URBINATI, 2000 *apud* AVRITZER, 2007, p. 452).

John Dryzek (2000 *apud* AVRITZER 2007, p. 450) faz uma distinção entre os tipos de representação, pautadas nas pessoas, discursos e interesses. Na sua crítica aponta que as novas formas de representação, além da tradicional posta pelo constitucionalismo, que se expressa no período eleitoral, deveriam encontrar um mecanismo de vazão “em uma câmara onde estivessem em oposição uns contra os outros”. Com isso, estas novas formas de representação apontam a existência de atores que diferem dos tradicionais, e propõe, assim, uma câmara do discurso onde estas representações se encontrem, digladiem e expressem o espírito democrático.

A representação e soberania são conceitos em reformulação na sociedade pós-moderna, uma realidade em que a crise de governabilidade do Estado é evidente por conta do enfraquecimento deste ente político, tendo em vista o protagonismo dos organismos internacionais e a sociedade civil organizada, que atuam à margem das deliberações estatais. Busca-se reconstruir a representação reforçando “elementos eleitorais quanto os não eleitorais” (AVRITZER, 2007, p. 456).

Na perspectiva da advocacia das causas coletivas, a representação não eleitoral forma-se pelo liame da afinidade temática, quando um organismo internacional, por exemplo, pode defender um direito à participação política de um grupo cultural diverso, como o de mulheres em sociedades fundamentalistas. Assim, pode não haver identidade entre a defesa de interesses e o que se quer de fato pelos representados, mas sim a afinidade dos representantes pela causa.

Estas representações encontram no sistema prisional seu eco, infraconstitucionalmente, na Lei de Execuções Penais (LEP) nº 7.120/84. Este dispositivo normativo, ao seu turno, cumpre o fito constitucional de ampliação da participação não eleitoral dos encarcerados.

Nos art. 62 e 63 da Lei de Execuções Penais disciplina-se o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no tocante à composição deste conselho, formado por 13 profissionais da área jurídica penal, processual penal ou ciências correlatas, subordinados e designados pelo Ministério da Justiça, com mandato com duração de dois anos, renovado um terço em cada ano. Inspeções e proposições em matéria de política criminal são da competência deste conselho<sup>5</sup>.

O Conselho da Comunidade, previsto no art. 80 da LEP, é composto, no mínimo, por um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. Suas incumbências (art. 81) são realizar visitas, pelo menos mensalmente, aos estabelecimentos penais existentes na comarca; entrevistar presos; apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário; diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Art. 62. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, com sede na Capital da República, é subordinado ao Ministério da Justiça. Art. 63. O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária será integrado por 13 (treze) membros designados através de ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade e dos Ministérios da área social. Parágrafo único. O mandato dos membros do Conselho terá duração de 2 (dois) anos, renovado 1/3 (um terço) em cada ano.

<sup>6</sup> Art. 80. Haverá, em cada comarca, um Conselho da Comunidade composto, no mínimo, por 1 (um) representante de associação comercial ou industrial, 1 (um) advogado indicado pela Seção da Ordem dos

Outro órgão de representação carcerária é o Conselho Penitenciário, órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena. Seus membros são nomeados pelo Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade. Dentre as funções estão emitir parecer sobre indulto e comutação de pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso; inspecionar os estabelecimentos e serviços penais; apresentar, no 1º (primeiro) trimestre de cada ano, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, relatório dos trabalhos efetuados no exercício anterior; entre outras funções arroladas na LEP<sup>7</sup>.

Porém, pode-se se deparar com certa descrença na possibilidade de intervenção decisiva na consecução de políticas públicas por meio deste tipo de representação – os conselhos (DAGNINO, 2004) – ou ainda da efetiva identificação dos encarcerados com estas representações não eleitorais.

Por limites de espaço deste trabalho, foram expostos alguns órgãos de representação do sistema prisional, salientada a existência de outras entidades, como a Pastoral Carcerária, grupos de extensão universitária, associações, com funções afins, que embora possuam natureza constitutiva diversa, conduzem à reflexão acerca do tipo de participação e representação que se tem dos encarcerados no sistema prisional brasileiro e a natureza da legitimidade, afinidade e autorização da representação.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS E O SISTEMA PRISIONAL**

Diversas variantes concorrem para a formação de uma política pública, sobretudo, ao se partir do princípio de que tal consiste em uma ação bilateral, com origem no poder público, em sede de sua implantação, execução e avaliação de resultados. A elaboração de políticas públicas deve, inexoravelmente, passar pela

---

Advogados do Brasil, 1 (um) Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais.

<sup>7</sup> Art. 69. O Conselho Penitenciário é órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena. § 1º O Conselho será integrado por membros nomeados pelo Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como por representantes da comunidade. A legislação federal e estadual regulará o seu funcionamento.

participação dos atores políticos da sociedade civil nos espaços burocráticos ou tecnocráticos do poder estatal. Nesta inserção dos cidadãos, com seus conflitos, é que se terá a complexa produção de uma ação estatal, que vise o equacionamento de uma demanda política.

“Políticas públicas’ são diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Teixeira (2002), ao diferenciar Políticas Públicas de Políticas Governamentais, expõe que aquela tem por nota característica a participação cidadã, em torno das deliberações discursivas que versem sobre a utilização dos recursos públicos para o atendimento das necessidades de um grupo; tais políticas públicas se inserem dentro de uma ótica administrativa e coordenadora dos meios para se alcançar certos fins programáticos da administração pública. Nesse ponto, há de se considerar que na realização de audiências públicas e a oitiva da população são imperativas, não só por conta da natureza do regime democrático brasileiro, mas também pela definição de quais objetivos se deseja atingir, e se tais fins estão em conformidade com as idiosincrasias do público-alvo da ação estatal. É um fator que requer a aproximação da burocracia estatal aos espaços que encerram contradições e conflitos não abarcados pelos grupos hegemônicos.

Outra nota essencial das Políticas Públicas é que tais podem ser concebidas por uma decisão política, fundada na imperatividade derivada da soberania estatal (RUA, 2013). Seja qual for o espaço social, é das ações políticas que se derivam as Políticas Públicas, em outras palavras, do que é gestado em termos de mobilizações na sociedade, por seus atores.

Easton (1970 apud RUA, 2012) denomina de *inputs* as ações gestadas diretamente nos espaços deliberativos pelo público alvo, diferenciando-as das decisões políticas que nascem da burocracia estatal, os *withinputs*. Sejam as ações políticas dos indivíduos (*inputs*) ou da burocracia estatal (*withinputs*), estas se expressam em demandas ou suportes.

As demandas podem ser, por exemplo, reivindicações de bens e serviços, como saúde, educação, estradas, transportes, segurança

pública, normas de higiene e controle de produtos alimentícios, previdência social, etc. Podem ser, ainda, demandas de participação no sistema político, como reconhecimento do direito de voto dos analfabetos, acesso a cargos públicos para estrangeiros, organização de associações políticas, direitos de greve, etc. Ou ainda, demandas de controle da corrupção, de preservação ambiental, de informação política, de estabelecimento de normas para o comportamento dos agentes públicos e privados, etc. (RUA, 2013, p. 2).

Na dinâmica da vida social, coexistem ações que expressam as demandas e as ações de suporte, esta é toda a ação política voltada à confirmação e o sustento das estruturas e instituições estatais, sem que, necessariamente, esteja vinculada a consecução de uma política pública. A ação de apoio provinda do ambiente social, direcionada ao sistema político, permite a consecução das finalidades governamentais e garante a estabilidade perante a convivência com as demandas que se apresentam. Assim, “Exemplo de suporte ou apoio são a obediência e o cumprimento de leis e regulamentos; atos de participação política, como o simples ato de votar e apoiar um partido político, o respeito à autoridade dos governantes [...]” (RUA, 2013, p. 2).

No sistema prisional, a verificação dos *inputs* de suporte percebe-se nas ações dos presos em seus ajustamentos primários, mas por outro lado, ao analisar o descumprimento das regras institucionais e legais, por meio do tráfico de drogas existente naquele espaço, cometimentos de crimes e infrações administrativas, têm-se uma realidade anômica em relação ao Estado, suas prescrições e valores, o que evidencia a constituição de um modo de socialização distinto.

No que toca à demanda, esta se faz presente tanto nos *withinputs*, quanto nos *inputs*, na medida em que pode ser trazido, por exemplo, do espaço burocrático estatal e dos atores alvos de tais políticas as carências do sistema prisional baiano.

A ação política do corpo burocrático estatal, os *withinputs*, com vistas ao atendimento de exigência da coletividade se defronta com três tipos de demandas: a) as novas, caracterizadas pelo “surgimento de novos atores políticos ou de novos problemas”; tais (novos problemas) podem ser realmente novas ou ainda ser demandas sem força suficiente para impulsionar uma resolução estatal; b) recorrentes, representadas por problemas sociais que sempre estão no centro das discussões por conta da não resolução efetiva; c) as reprimidas, são as não-decisões sobre temas polêmicos, que envolvem interesses e valores em disputas.

O consumo de drogas, por exemplo, não é problema novo na pauta das políticas públicas, mas o surgimento de novas drogas com efeitos mais devastadores, como o crack, caracteriza uma demanda nova.

Quando se acumulam as demandas e o sistema não consegue encaminhar soluções aceitáveis, ocorre o que se denomina "sobrecarga de demandas": uma crise que ameaça a estabilidade do sistema. Dependendo da sua gravidade e da sua duração, pode levar até mesmo à ruptura institucional. Mesmo que isto não ocorra, o sistema passa a lidar com crises de governabilidade: pressões resultantes da combinação do excesso ou complexidade de demandas – novas ou recorrentes – com *withinputs* contraditórios e redução do apoio ou suporte (RUA, 2013, p. 3).

A superlotação carcerária é uma demanda recorrente e o mesmo pode se dizer da organização de facções criminosas, cujo poder se estendem para além dos presídios. A demanda nova, chamada de “estados de coisas” por não causarem um incômodo social e, por sua vez, não atrair a atenção governamental, se acumula até se desdobrar em consequências que podem afetar a governabilidade política, por conta da “sobrecarga de demandas”. É nesse estágio que a demanda nova passa a ser recorrente e a ter um enfoque prioritário no rol das políticas públicas.

O ambiente prisional é um local com diversas demandas recorrentes e propício, por assim dizer, para o surgimento de demandas novas. No mundo atual caracterizado pela sociedade de risco, a tecnologia, as novas drogas e o desemprego são um fato social do século XXI e, nesse sentido, tem-se uma incubadora de novas demandas, geradas por novas situações-problemas, que encontrarão, direta ou indiretamente, nos cárceres o ambiente para logo se tornarem uma demanda recorrente. Um exemplo disso é o uso proibido de celular nos presídios, pois da sua finalidade inicial voltada à comunicação entre as pessoas, tornou-se ferramenta indispensável à organização das formações sociais que existem nos presídios brasileiros.

Ao se tratar do sistema prisional, as políticas públicas possuem uma abrangência segmentada, por se dirigir a um grupo social caracterizado pelo estigma da prisão, criminologicamente falando, haja vista as diversas demandas (em *inputs*) geradas pelo processo de institucionalização.

A superação de um “estado de coisas” por vezes está vinculada a debates de índole moral e política. “Um estado de coisas geralmente se transforma em problema político quando mobiliza ação política” (RUA, 2013, p. 6).

Rua (2013) cita quais características um “estado de coisas” deve apresentar, para que passe a ser encarado como um problema político:

- (a) mobilize ação política: seja ação coletiva de grandes grupos, seja ação coletiva de pequenos grupos dotados de fortes recursos de poder, seja ação de atores individuais estrategicamente situados;
- (b) constitua uma situação de crise, calamidade ou catástrofe, de maneira que o ônus de não resolver o problema seja maior que o ônus de resolvê-lo;
- (c) constitua uma situação de oportunidade, ou seja, haja vantagens, antevistas por algum ator relevante, a serem obtidas com o tratamento daquele problema (RUA, 2013, p. 6).

Constituindo-se o "estado de coisas" como problema político, tem-se uma demanda que requer uma atuação estatal. Nesse momento que as ações dos atores políticos envolvidos irão formatar o conteúdo da política pública que o *input* suscitou. Em especial, no sistema prisional concorrem atores diversos, agentes penitenciários, sindicatos, Pastoral Carcerária, membros das Comissões de Direitos Humanos, empresários, gestores públicos, Defensoria Pública, Ministério Público, Conselhos, ONG's e em pouca medida ou nenhuma, o preso. Todos procuram pôr suas cargas discursivas na disputa deliberativa de certa demanda, pois as “políticas públicas são um processo dinâmico, com negociações, pressões, mobilizações, alianças ou coalizões de interesses” (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

Assim, em face de um problema político, os indivíduos se deparam com as questões, ou “issues”, que são aspectos “[...] de uma decisão, que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza as suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre os atores” (RUA, 2013, p. 7). São interrogações implícitas na resolução do problema político e que orientará qual tipo de medida pública a ser adotada, pois implica na preferência ou detrimento de interesses em jogo. Nesse passo, os atores se relacionam em lutas, jogos e debates. Para o primeiro – as lutas –, há uma dinâmica em que um ator tem que perder algo para que prevaleça o interesse do

outro, “jogo de soma-zero”. Já os “[...] jogos são as situações onde a lógica é vencer o adversário em uma situação específica” (RUA, 2013, p. 7). Os debates se caracterizam pela natureza técnica do embate, em que o conhecimento é a principal ferramenta utilizada pelos sujeitos, por meio da persuasão, mobilizações sociais com fito no convencimento dos demais envolvidos nas questões do problema político. Por fim, há ainda a negociação, que está inserida numa esfera de mediação dos conflitos, onde todos saiam de certa forma ganhando em algum aspecto na resolução da demanda (RUA, 2013).

Como o poder é uma relação social que envolve vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais, para que se possa obter um mínimo de consenso e, assim, as políticas públicas possam ser legitimadas e obter eficácia (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Diante deste quadro de concepção das políticas públicas, atores, demandas, representação, participação e a identificação dos *inputs* que o espaço prisional apresenta na vigência atual do regime democrático, vivenciado pelo principal ator do sistema prisional brasileiro, o encarcerado, a sua parca ou inexistente participação democrática na formulação, implantação e avaliação de políticas públicas conduzem a ilação sobre limitações a um direito fundamental, a democracia, que se reflete em outros tantos olvidados este grupo social no sistema prisional brasileiro.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A democracia, como todo conceito cultural, está sujeita às contingências espaciais, temporais e, sobretudo, econômicas, onde as configurações de poder se expressam pelos aparelhos ideológicos estatais para a manutenção do status quo. Perquirir as causas do desvio ou por quais razões um sujeito é eleito desviante fogem ao escopo deste artigo. No entanto, dentro de um debate acerca das políticas públicas, numa esfera ainda que mal refletida de Estado de Bem-Estar Social, percebe-se que o espaço político brasileiro fornece caracteres específicos que dão o tom, por assim dizer, da participação e representação dos cidadãos no querer de efetivações dos direitos de terceira dimensão.

A segurança pública é um claro direito social, que para ser concretizado necessita de uma intervenção estatal, tal como o direito a execução da pena, que deve propiciar a adequada reinserção social no plano ideal. Sabe-se que o sistema carcerário nunca cumpriu as finalidades para as quais foi criado, é possível que continue nesta mesma marcha, marcado no mesmo lugar, mas com performances diferenciadas. O ponto central da execução da pena é que está se tratando de seres humanos que carregam a qualidade da cidadania, ou seja, são sujeitos de deveres e direitos. Como tais, devem ser partícipes dos rumos administrativos, quando das deliberações de seus interesses.

Ora, a configuração política e econômica (neoliberalismo) dos anos 1990, como também as transformações que a globalização e o avanço tecnológico trouxeram para uma sociedade planetária, irradiou efeitos para a representação e participação política. Percebe-se que, seja pela adoção sistemática do método político democrático ou pela legitimação da representação pela afinidade, torna-se prescindível a autorização para legitimar o procurador e, por sua vez, a educação, como conteúdo importante na construção democrática, ocupa uma posição irrelevante no regime democrático brasileiro, principalmente entre os reclusos do sistema prisional, pois se predomina a preferência pelos sujeitos, entes e órgãos tecnicamente aptos para o debate acerca de políticas públicas de reinserção social, tendo em vista a previsão legal para a composição dos Conselhos de Política Criminal e Penitenciário, por exemplo. Tal realidade compromete o conteúdo pedagógico que Rousseau e Cole afirmavam sobre o aprender a democracia na democracia, e por consequência o aprofundamento da participação direta dos reclusos.

A representação mental do preso acerca dos diversos conselhos, ONG'S e grupos de representação, passa ao largo da outorga romana, cuja autorização é um requisito de legitimidade. Ademais, tais conselhos são parceiros confiáveis, em sua boa parte, a julgar que são cargos políticos e de interferência direta do poder executivo na indicação e nomeação.

Em outro ponto, a estrutura conceitual de políticas públicas que melhor se adéqua à ideia democrática, presente no regime político brasileiro, é aquela que prevê a participação popular no bojo da discussão, elaboração e avaliação destas intervenções

estatais. A matéria prima que emerge dos fatos sociais requer esta inexorável convocação dos sujeitos, que serão alvos destas medidas, pois são estes que vivem as carências sentidas em algum aspecto da vida social, vale dizer, são os porta-vozes mais aptos para fornecer dados, conduzir e avaliar as ações estatais, típicas de um Welfare State.

Esta concepção de políticas públicas não encontra eco no espaço prisional. Este local carrega suas contradições, seja pelas rotulações que impõe aos seus reclusos, como também pela não funcionalidade formal que se pretende com a promessa da reinserção social. A função latente, ou subalterna, do sistema prisional é identificada por aspectos relacionados à reincidência criminal ou fortalecimento dos laços que o egresso constrói com o cárcere; ou ainda com a deformação do "eu" do encarcerado e a redução dos espaços de individualidades.

Contudo, o alijamento educacional e não participação direta dos encarcerados refletem na existência de demandas recorrentes e um estado de coisas, o que conduz a ilação de que tal representação seja pela via eleitoral ou não, carece de uma prova de legitimidade do outorgante, insuficiente no atual método democrático competitivo para o aprofundamento democrático e expansão dos direitos fundamentais.

Em breves palavras, a democracia substancial, radical e de viés pedagógico se faz necessária na prisão, a participação destes internos não pode ser vedada por argumentos da tecnocracia ou da suspensão de direitos como consequência da sanção penal, de modo que uma possível humanização e transformação do sistema de punição passa pelo respeito aos direitos políticos dos encarcerados.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados** [online]. 2007, vol. 50, n.3, pp.443-464. ISSN 1678-4588. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582007000300001>.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 18. ed, p. 563-569. Malheiros. São Paulo. 2006.

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

FONSECA, Gilberto Nardi. A gestão democrática dos municípios. **Informativo de Direito Administrativo e Responsabilidade Fiscal**, n. 20, p. 719-723, mar., 2003.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria Democrática**. Trad. Luiz Paulo Rouanet. Paz e Terra. Rio de Janeiro. 1992.

PEIXINHO, Franklim da Silva. **Drogas e sociedade carcerária no sistema prisional baiano**: um estudo das condições para implantação do programa de redução de danos a partir da análise da Colônia Penal de Simões Filho – Bahia. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social) – Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB, Cruz das Almas, 2014.

RUA, Maria das Graças. **Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos**. DIEESE, São Paulo. 2013. [s.n.]. Disponível em: <<http://projetos.dieese.org.br/projetos/SUPROF/AnalisepoliticaspUBLICAS.PDF>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. AATR, Salvador, 2002; [s.n.]. Disponível em: <[http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)>. Acesso em: 13 ago.2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Resolução nº 23.219, de 2 de março de 2010**. Dispõe sobre a instalação de seções eleitorais especiais em estabelecimentos penais e em unidades de internação de adolescentes e dá outras providências. Disponível em:< <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232192010.htm>>. Acesso em: 13 ago. 2015.