



FUNDAMENTOS E ANÁLISES
SOBRE OS CONSELHOS DA COMUNIDADE 2011



FUNDAMENTOS E ANÁLISES
SOBRE OS CONSELHOS DA COMUNIDADE 2011

Ministério da Justiça

Ministério da Justiça

Departamento Penitenciário Nacional – DEPEN

Ouvidoria do Sistema Penitenciário – OSPEN

Endereço:

Esplanada dos Ministérios, Anexo II, 6º Andar, Sala 611-A

CEP: 70.064-900, Brasília – DF, Brasil.

Telefone: (+55 61) 2025-3181

Fax: (+55 61) 2025-9611

Página: www.mj.gov.br/depen

E-mail: ouvidoria.depen@mj.gov.br

Distribuição Gratuita

Projeto Gráfico, Capa e Editoração Eletrônica pela Gráfica Artecor

Esta edição foi patrocinada pelo Ministério da Justiça com os recursos do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN.

Brasil. Ministério da Justiça.
Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN.
Ouvidoria do Sistema Penitenciário - OSPEN.

Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade.

Brasília: Ministério da Justiça, 2010, 1ª edição.

Brasília: DEPEN/OSPEN, 2010.

177 p.

1. Conselhos da Comunidade, Brasil .2. Execução Penal, Brasil.

CDD

A publicação Fundamentos e Análises sobre os Conselhos da Comunidade foi organizada pela Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, criada por meio da Portaria do Ministério da Justiça n.º 2.710, de 23 de setembro de 2004 e prorrogada pela Portaria do Ministério da Justiça n.º 164, de 15 de fevereiro de 2006.

Revisão: Valdirene Daufemback

A transcrição e a tradução desta publicação são permitidas, desde que citadas a autoria e a fonte.



República Federativa do Brasil

Dilma Vana Rousseff

Presidenta da República

José Eduardo Martins Cardozo

Ministro da Justiça

Augusto Eduardo de Souza Rossini

Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional

Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade

Augusto Eduardo de Souza Rossini

Diretor-Geral do Departamento

Penitenciário Nacional

Ministério da Justiça

Dálio Zippin Filho

Advogado criminalista, presidente do
Conselho Penitenciário do Paraná (PR)

Membro da Comissão Nacional de Direitos
Humanos do Conselho Federal da Ordem
dos Advogados do Brasil (OAB) e da
Comissão Nacional de Combate à Violência
no Campo

Valdir João da Silveira

Coordenador Nacional da Pastoral

Carcerária da CNBB (SP)

Haroldo Caetano da Silva

Promotor de Justiça de Goiânia (GO)

Ministério Público de Goiás

Luciano André Losekann

Juiz de Direito da Comarca de Porto Alegre,
Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (RS)

Juiz-Auxiliar da Presidência no Conselho
Nacional de Justiça (CNJ)

Luiz Carlos Honorário Valois Coelho

Juiz de Direito da Comarca de Manaus (AM)

Tribunal de Justiça do Amazonas

Maria Palma Wolff

Assistente Social, professora da Faculdade
de Serviço Social da PUC, Diretora Geral do
Instituto Psiquiátrico Forense (RS)

Valdirene Daufemback

Psicóloga, Conselho da Comunidade de
Joinville (SC)

2ª Vice Presidente do Conselho Nacional de
Política Criminal e Penitenciária - MJ

SUMÁRIO

	APRESENTAÇÃO	9
	INTRODUÇÃO	11
1	FUNDAMENTOS	13
	1.1 A participação comunitária nas prisões.....	15
	1.2 Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável?	24
	1.3 O juiz, o poder judiciário e os conselhos de comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal	41
2	ANÁLISES	65
	2.1 Questões sobre o contexto e a atuação dos conselhos da comunidade: a experiência da região sul	67
	2.2 Prisão, participação social e a região norte	86
	2.3 Conselhos de comunidade no Estado do Rio Grande do Sul: o papel da Federação como ente representativo e de legitimação da participação comunitária na questão prisional	103
	2.4 Conselho da Comunidade de Campo Grande: 10 anos	118
	2.5. O Conselho da Comunidade de São Paulo	125
3	MAPEAMENTO DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE POR REGIÃO	133
	3.1 Região Sul	135
	3.2 Região Norte	139
	3.3 Região Nordeste	143
	3.4 Região Sudeste	146
	3.5 Região Centro Oeste	150
4	ENCONTROS REGIONAIS DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE	154
	4.1 Análise das cartas dos encontros regionais.....	156

APRESENTAÇÃO

No histórico cenário de precariedade do sistema penitenciário brasileiro e diante da constatação da inexpressiva participação social nesse âmbito, surgiu, no Governo Federal, a necessidade de estabelecer uma política de participação da comunidade no sistema prisional.

Foi nesse contexto que, no ano de 2004, o Ministério da Justiça deu um importante passo para a efetivação da democracia e da participação nas questões relacionadas à execução penal, com a criação da Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, composta por pessoas de diversas origens profissionais, vindas de diferentes Unidades da Federação, com reconhecida experiência e envolvimento com o tema pertinente à participação comunitária na execução penal.

O trabalho se desenvolveu em torno da coleta de informações e experiências sobre a relação da comunidade com os problemas penitenciários, bem como de estudos sobre ações que pudessem estimular a criação e o funcionamento dos Conselhos da Comunidade, órgão da execução penal previsto nos arts. 61, inciso VII, 80 e 81, da Lei de Execução Penal, com atuação local, nos limites da Comarca da execução da pena.

Para viabilizar os estudos e a elaboração de propostas que contribuíssem para a instalação dos Conselhos da Comunidade e para o seu funcionamento, foi imprescindível conhecer, ainda que em termos gerais, as realidades locais. Foram realizados cinco Encontros Regionais de Conselhos da Comunidade, articulados com o sistema de justiça criminal nos Estados. Iniciou-se pela Região Sul, na cidade de Joinville/SC, seguiu-se com a Região Norte, em Porto Velho/RO, Região Nordeste, em Salvador/BA, Região Sudeste, em São Paulo/SP, finalizando na Região Centro-Oeste, em Cuiabá/MT.

Com a participação da comunidade e das instituições locais nos Encontros Regionais foi possível conhecer boa parte dos Conselhos da Comunidade instalados em cada região geopolítica, foram colhidas informações sobre as suas composições, as estruturas físicas, o

tempo de funcionamento, as atividades desempenhadas, os recursos financeiros disponíveis, o nível de relacionamento com as instituições, entre outras. Além disso, essas reuniões contribuíram para identificar as boas experiências e as principais carências desses Conselhos. Essas informações, reunidas, constituíram um valioso instrumento de estudo para a elaboração de políticas voltadas para o incremento da participação da comunidade no sistema penitenciário, por meio do fomento à instalação e ao funcionamento daquele órgão da execução penal.

Este trabalho é o resultado da consolidação de relatos sobre experiências observadas ao longo desses anos, apresentadas por alguns Conselhos da Comunidade, entidades afins e profissionais especialistas no assunto. A sua divulgação tem o intuito de tornar público o que é possível realizar nessa esfera, bem como de estimular a execução de práticas de semelhantes e o seu aperfeiçoamento.

INTRODUÇÃO

A prisão é tema recorrente na imprensa e nas conversas cotidianas, no entanto isso não significa aproximação e interesse da população quanto à realidade das prisões. Quando se fala de prisão, os sentimentos mais comuns são desprezo, medo, impotência e certo crédito a sua existência por realizar o trabalho “sujo” pelos cidadãos de bem.

A vivência dos Conselhos da Comunidade caminha em sentido contrário, contém atributos de interesse, coragem, ação, responsabilidade e prevenção que marcam um jeito de lidar com o encarceramento compreendendo-o de forma contextualizada, histórica e não fatalista.

Porém, embora os Conselhos da Comunidade existam há décadas, pouco conhecimento se produziu sobre suas bases, práticas, perspectivas e características. Esta publicação pretende contribuir no registro e visibilidade do estado dos Conselhos da Comunidade como instâncias que estão se construindo no tempo e no espaço, a caminho do fortalecimento da participação da sociedade e controle social das políticas públicas.

No primeiro capítulo são apresentados três artigos que trazem conceitos importantes sobre a concepção, atuação e relacionamento dos conselhos da comunidade; no segundo capítulo foram destacados cinco olhares sobre os conselhos da comunidade: a práxis dos conselhos da comunidade da região sul, da região norte, da Federação dos Conselhos de Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul, do conselho da comunidade de Campo Grande e do conselho da comunidade de São Paulo; no capítulo três é possível conhecer e analisar comparativamente características dos conselhos da comunidade das cinco regiões do país; e, no último capítulo, é apresentada uma análise das deliberações das cartas dos encontros regionais realizados em 2007 e 2008, que apontam as necessidades, posicionamentos e perspectivas dos conselhos da comunidade.

Esta publicação também se concretiza em atenção à contínua demanda apresentada nos encontros dos conselhos da comunidade de busca de informação e qualificação para atuação dos conselheiros.

Acreditamos que os conselhos da comunidade representam uma possibilidade importante de abertura do cárcere para sociedade, prevenção da criminalidade e fomento da reintegração social, portanto fortalecer e incrementar a sua atuação deve ser preocupação constante para a democracia brasileira.

A participação da sociedade no âmbito das políticas públicas penais no Brasil é um fenômeno que merece ser historiado e discutido. Aprofundar o conhecimento sobre os aspectos legais que postulam essa participação e as práticas que a configuram é relevante para que os conselhos da comunidade apropriem-se das suas possibilidades, bem como desafiem as lacunas que restringem ou confundem o exercício das atividades de controle social no âmbito do sistema prisional e com os seus interlocutores.

Existem muitos temas que precisam ser explorados sobre o assunto, um deles diz respeito ao modelo de participação social instituído pela Constituição do Brasil de 1998 que ampliou e formalizou essa atuação. Os conselhos da comunidade, instituídos pela Lei de Execução Penal de 1984, são precursores dessa proposta, porém ainda não foram atualizados legislativamente na nova concepção de participação social consolidada nas demais políticas públicas após 1988. Na prática isso significa uma diversidade de compreensões e ações que, independentemente da necessidade de avançar na conformação e estruturação dos conselhos da comunidade, devem ser intensificadas visto que os resultados da práxis alcançam efeitos positivos no cárcere e na sociedade.

Os artigos desse capítulo discutem aspectos importantes da concepção, atuação e relacionamento dos conselhos da comunidade, levantando discussões éticas, legais e do papel do Poder Judiciário nesse contexto.

1.1 - A participação comunitária nas prisões¹

Haroldo Caetano da Silva

1.1.1 Introdução; 1.1.2. A participação comunitária na execução penal; 1.1.3. O sistema brasileiro de execução penal; 1.1.4. Os órgãos da execução penal; 1.1.5. O Conselho da Comunidade; 1.1.6. Ligeiras conclusões.

1.1.1 - Introdução

Segundo a Constituição, a segurança pública, dever do Estado, é *direito e responsabilidade de todos*. Essa disposição está lá no art. 144 da nossa Carta Magna. Em outras palavras, nós, os brasileiros, estabelecemos por intermédio de nossos representantes, uma regra elementar: cada homem e cada mulher que habita este país tem o direito à segurança pública e, ao mesmo tempo, é responsável para que esse direito seja alcançado e se concretize na nossa vida cotidiana. Ou seja, você, leitor, tem o direito à proteção do Estado mas é também responsável pela realização de sua vida num ambiente de segurança, que pressupõe harmonia, compreensão, tolerância, paz, sossego público, enfim, condições para o exercício de uma cidadania plena.

O pacto político contido na Constituição de 1988 não outorgou somente direitos aos brasileiros, mas, como não poderia deixar de ser, deixou claro que cada cidadão é senhor do seu destino, capaz e apto à vida comunitária com responsabilidades no desenvolvimento da nação e na missão de construção contínua de uma sociedade justa, livre e solidária. Nem toda culpa se pode debitar ao Estado e, no caso da segurança pública, se ela não atende aos anseios mínimos da população, é também por consequência da omissão dos demais responsáveis: nós, os brasileiros.

A participação comunitária é essencial para que o Estado se desenvolva em todas as suas atribuições e realize a missão de proporcionar a almejada justiça social e o bem comum. Sem essa participação, o Estado

¹ Haroldo Caetano da Silva, Mestre em Ciências Penais, Promotor de Justiça em Goiânia – Goiás, Professor da Universidade Federal de Goiás, Autor, entre outros, do livro *Execução Penal* (Porto Alegre: Ed. Magister), Membro da Comissão Nacional de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade

se transforma num gigante burocrata, distante das pessoas a quem deveria servir e alheio aos problemas enfrentados no dia-a-dia das cidades.

No caso da função que o Estado desempenha quando exerce o chamado *jus puniendi* (o direito de punir), mais precisamente quando aplica uma sanção penal ao culpado da prática de um crime, também aí importa e muito a atuação direta da comunidade. Afinal, o sistema repressivo mostra-se efetivo exatamente no momento em que se aplica e se executa a pena criminal. Esse direito de punir, privativo do Estado e a cargo de diversos órgãos e personagens (polícia, promotores de justiça, defensores, juízes), muitas vezes resulta na aplicação da pena privativa de liberdade. Logo, a prisão do condenado vem materializar a prevalência do direito de todos à segurança pública; e aquele que rompeu com o pacto da vida em sociedade ao praticar a infração penal deve então expiar sua culpa numa penitenciária. Ainda nesse momento e nesse ambiente, então, persiste a *responsabilidade de todos* mencionada na Constituição e a participação ativa da comunidade será fundamental para que essa tarefa do Estado seja desempenhada a contento, de forma que o condenado cumpra regularmente sua pena e que a prisão funcione absolutamente dentro da legalidade, nos estritos limites definidos na Constituição e nas leis que regem a matéria.

1.1.2 – A participação comunitária na execução penal

Partindo da idéia de que “nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinqüente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário” (exposição de motivos da LEP, item 24), o legislador estabeleceu no art. 4º da LEP:

Art. 4º. O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança.

O dispositivo contempla a ativa participação comunitária na execução penal. Prevê a LEP, como abaixo se verá em maiores detalhes, a existência do Conselho da Comunidade, órgão da execução penal integrado por representantes de variados segmentos sociais e que deverá estar presente em todas as comarcas (art. 80), e do Patronato particular, para a orientação

e apoio aos albergados e egressos (art. 78). Afirma-se no item 25 da exposição de motivos: “Muito além da passividade ou da ausência de reação quanto às vítimas mortas ou traumatizadas, a comunidade participa ativamente do procedimento da execução, quer através de um conselho, quer através das pessoas jurídicas ou naturais que assistem ou fiscalizam não somente as reações penais em meio fechado (penas privativas de liberdade e medida de segurança detentiva) como também em meio livre (pena de multa e penas restritivas de direito)”.

O envolvimento da sociedade nas atividades de execução da pena é providência que se justifica no principal objetivo do processo executivo: a harmônica inclusão social do condenado. Cabe então ao Poder Público recorrer à comunidade para a cooperação nas atividades de execução penal. A participação da comunidade nessa matéria constitui exercício da cidadania, devendo ser estimulada de modo a amenizar o preconceito em relação ao preso, e no sentido de que seja viabilizada, ao final da execução, a pretendida inclusão do condenado na comunidade.

De qualquer maneira, essa participação não significa que você, que agora lê este artigo, deva simplesmente sair à procura de um presídio para nele exercer o seu direito e assumir sua co-responsabilidade nas atividades de segurança pública. É fundamental que a sociedade se organize para essa tarefa e conheça como funcionam os mecanismos da execução penal, premissas necessárias a que essa participação tenha sentido e possa traduzir-se em realizações e avanços no desenvolvimento do sistema penitenciário.

1.1.3 – O sistema brasileiro de execução penal

De que adiantaria o ingresso da comunidade nas prisões se essa mesma comunidade não tivesse um conhecimento mínimo sobre o universo tão peculiar do cárcere? Até para apresentar reclamações, denunciar abusos e ilegalidades, propor soluções e sugestões de aprimoramento, impõe-se saber um pouco dessa realidade e descobrir os caminhos e instrumentos de atuação nesse ambiente. Não bastam, convém adiantar, as imagens e cenas da prisão eventualmente apresentadas na televisão. A prisão é muito mais e vai além daquilo que a mídia sensacionalista traz nos seus noticiários.

No Brasil, a execução penal é regulada em lei própria, a Lei nº 7.210/84, conhecida como Lei de Execução Penal ou simplesmente LEP. A LEP contém uma série de regras que tratam do funcionamento das prisões, dos direitos e obrigações dos presos e, entre outras disposições, define os diversos órgãos do sistema e indica as atribuições de cada um.

Já de início, a LEP define a missão dessa tarefa conferida ao Estado, prevendo expressamente que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado”.

Dessa disposição preliminar derivam praticamente todas as demais regras, estabelecidas no sentido de definir com clareza e riqueza de detalhes o modelo escolhido para a execução das penas no Brasil. São abertamente abraçados alguns princípios: a *jurisdicionalização*, que determina a competência de um juiz de direito para a execução penal; a *individualização da pena*, segundo a qual deverá ser respeitado o livre desenvolvimento da personalidade e a individualidade de cada condenado em particular; a *humanização*, de forma que a dignidade da pessoa humana seja a baliza que orienta todo o funcionamento da prisão; a *legalidade*, pela qual as ações do Estado na execução da pena devem obedecer estritamente às disposições legais que regulamentam o assunto.

Sendo no Brasil vedada a prisão perpétua, a LEP foca-se na idéia de recolocar o condenado de maneira harmoniosa no meio social e para tanto adota o *sistema progressivo*, com a previsão de três regimes prisionais (fechado, semi-aberto e aberto) e o livramento condicional, cada uma dessas fases com características e regras próprias. No modelo progressivo, o condenado que iniciar o cumprimento de sua pena no regime fechado poderá evoluir gradativamente, após o atendimento de certos requisitos (normalmente algum tempo de prisão e bom comportamento carcerário), para o regime semi-aberto e, deste, para o regime aberto, até a final obtenção da liberdade condicional ou definitiva.

Constituindo-se em verdadeiro *Estatuto Jurídico do Preso*, a LEP prevê expressamente os direitos e as obrigações do preso, condenado ou provisório. Sendo a prisão uma pena privativa da liberdade – e somente da liberdade – os demais direitos não atingidos pela sentença ou pela lei são preservados. De tal sorte, exemplificativamente, dispõe o art. 41 da LEP alguns direitos do preso: alimentação suficiente e vestuário;

exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; entrevista pessoal e reservada com o advogado; visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; chamamento nominal.

Por outro lado, evidentemente necessária a disciplina nas unidades prisionais, a mesma LEP prevê também as obrigações do preso, estas em seu art. 39. Vamos a algumas delas: comportamento disciplinado e cumprimento fiel da sentença; obediência ao servidor e respeito a qualquer pessoa com quem deva relacionar-se; urbanidade e respeito no trato com os demais condenados; conduta oposta aos movimentos individuais ou coletivos de fuga ou de subversão à ordem ou à disciplina; execução do trabalho, das tarefas e das ordens recebidas; submissão à sanção disciplinar imposta; higiene pessoal e asseio da cela ou alojamento.

O trabalho, visto como dever social e condição de dignidade humana, é, a um só tempo, direito e obrigação, de forma que o preso pode exigir da administração penitenciária a atribuição de alguma atividade laboral, admitindo-se de outra parte, todavia, a punição disciplinar do preso que não executar o trabalho, as tarefas e as ordens recebidas.

1.1.4 – Os órgãos da execução penal

Por outro lado, além de funcionar como Estatuto Jurídico do Preso, a LEP dá também contornos sistêmicos à matéria ao prever os chamados *órgãos da execução penal*, cada qual com sua gama de atribuições, mas que, em conjunto, devem atuar de maneira integrada na tarefa de, conforme a sua orientação fundamental, efetivar as disposições da sentença penal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado.

Nesse sentido, ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), integrado por profissionais e professores da área penal e ciências correlatas, se atribui o planejamento e a periódica avaliação do sistema, com destaque para a tarefa de propor diretrizes da política criminal quanto à prevenção do delito, à administração da justiça criminal e à execução das penas e das medidas de segurança (LEP, art. 62-64).



Já o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), subordinado ao Ministério da Justiça, constitui-se no órgão executivo da política penitenciária nacional, responsável pelo acompanhamento da fiel aplicação das normas de execução penal em todo o território nacional (LEP, art. 71-72). No âmbito estadual também haverá um departamento local, responsável pela gestão penitenciária (LEP, art. 73-74), podendo funcionar com *status* de Secretaria (como no Estado de São Paulo, por exemplo), como autarquia ou mesmo como órgão vinculado e subordinado a uma Secretaria (Goiás, Rio Grande do Sul).

Jurisdicionalizada, a execução penal *competirá ao juiz indicado na lei local de organização judiciária e, na sua falta, ao da sentença* (LEP, art. 65). O juízo da execução penal tem competência, no sistema brasileiro, para apreciar as questões relativas aos desdobramentos da pena em execução, especialmente para o julgamento dos incidentes de progressão prisional, livramento condicional, indulto, comutação, regressão prisional etc, dentre outros institutos, mas também será o mesmo juízo da execução o órgão competente para zelar pelo correto cumprimento da pena, devendo visitar mensalmente os estabelecimentos penais, ordenando providências para correção de irregularidades, podendo até interditar a unidade prisional que estiver funcionando em desacordo com o que prevê a LEP.

Elencado também como órgão da execução, o Ministério Público *fiscalizará a execução da pena e da medida de segurança, oficiando no processo executivo e nos incidentes da execução* (art. 67). Responsável pela fiscalização do sistema, o Ministério Público atua em todas as fases e incidentes da execução penal, velando também pela legalidade no funcionamento dos estabelecimentos penais, os quais deve mensalmente visitar. Na sua atuação, muito conhecida como *custos legis*, o Ministério Público tem legitimidade para a instauração de qualquer incidente da execução, inclusive aqueles que visam à regularização do funcionamento das prisões ou mesmo sua interdição parcial ou total.

Já o Conselho Penitenciário, órgão previsto no art. 69 da LEP, tem atuação consultiva na execução penal. Integrado por profissionais e professores da área penal e ciências correlatas, assim como por representantes da comunidade, o Conselho Penitenciário tem por escopo uma atuação política em âmbito estadual, exercendo também a fiscalização dos presídios.

Prevê ainda a LEP a figura do Patronato, destinado a prestar assistência aos albergados e aos egressos (art. 78). Se a execução penal tem por objeto a *harmoniosa* integração social do condenado, é fundamental que haja um órgão destinado a acolher e prestar apoio àquele que passou parte da vida na prisão. Será o Patronato um suporte necessário para que o ex-presidiário consiga um teto sob o qual pernoitar por algum tempo, ou o elo para a obtenção de um trabalho no meio livre, ou um mediador na obtenção de documentos pessoais ou, quem sabe ainda, o acesso a outros serviços públicos essenciais.

Por fim, prevê a LEP o Conselho da Comunidade, órgão de maior interesse para este artigo e que aqui merece um tópico específico.

1.1.5 – O Conselho da Comunidade

Sobre ele dispõe a LEP:

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 Advogados do Brasil e 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais.

Parágrafo único. Na falta da representação prevista neste artigo, ficará a critério do Juiz da execução a escolha dos integrantes do Conselho.

Quando prevê a existência do Conselho da Comunidade como órgão da execução penal, a LEP reforça a necessidade do envolvimento da sociedade nas atividades relacionadas com o sistema penitenciário, o que se justifica no principal objetivo do processo executivo, que é a *harmoniosa integração social* do condenado, como referido em seu art. 1º.

Órgão da execução penal que será obrigatoriamente instalado em todas as comarcas, o Conselho da Comunidade, composto por representantes dos variados segmentos a que se refere o art. 80 da LEP ou,

na sua falta, pelos membros escolhidos pelo juiz da execução, constitui-se no mais importante elo de ligação entre a sociedade e o preso. O combate à criminalidade não é tarefa exclusiva do Poder Público. Cabe à sociedade em geral assumir sua parcela de responsabilidade na prevenção do crime e na recuperação do delinqüente, devendo o Conselho da Comunidade agir nesse sentido, de conscientizar e envolver o cidadão livre na atividade da execução da pena. A participação da comunidade na execução penal significa exercício da cidadania. Se comumente a sociedade tem aversão à figura do preso e fomenta o preconceito em relação a ele, contribuindo para o agravamento de sua marginalização, o Conselho da Comunidade deve buscar a neutralização desse fenômeno negativo e das graves conseqüências provocadas pela pena privativa de liberdade, de forma que seja viabilizada, ao final da execução, a pretendida integração social.

As atribuições do Conselho da Comunidade são assim especificadas na LEP:

Art. 81. Incumbe ao Conselho da Comunidade:

I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;

II - entrevistar presos;

III - apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário;

IV - diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento.

O Conselho da Comunidade deverá visitar, pelo menos uma vez por mês, os estabelecimentos penais da comarca (inciso I) e entrevistar os presos (inciso II), atividades pelas quais os membros do órgão poderão verificar pessoalmente a realidade prisional e seus problemas, bem como as dificuldades enfrentadas por cada preso em particular, diligenciando - em harmonia com a direção do estabelecimento - no sentido de suprir eventuais falhas e deficiências do sistema ou a necessidade de algum preso em especial, mediante o envolvimento e a colaboração da sociedade (inciso IV), o que pode ser concretizado através de doações, prestação de serviços,

assistência religiosa, psicológica, jurídica etc. Constatada irregularidade mais séria, deverá o Conselho comunicá-la ao juiz da execução ou ao Ministério Público, para a tomada de providências.

Incumbe-se ainda ao órgão comunitário apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao Conselho Penitenciário (inciso III). Os relatórios deverão noticiar as atividades do órgão e as deficiências ou irregularidades constatadas nos estabelecimentos penais, informações estas destinadas à implementação de providências adequadas e busca de soluções pelo juiz ou pelo Conselho Penitenciário. Será também através dos relatórios que o juiz da execução e o Conselho Penitenciário verificarão o regular desempenho das atividades do Conselho da Comunidade.

A enumeração do art. 81 não é exaustiva, podendo a legislação local conferir outras tarefas ao Conselho da Comunidade, desde que compatíveis com sua finalidade, inclusive a observação cautelar e a proteção aos beneficiários do livramento condicional, segundo faculta o art. 139 da mesma LEP.

1.1.6 – Ligeiras conclusões

Mesmo tendo este breve artigo uma proposta pedagógica genérica como eixo fundamental, podemos desde já extrair pelo menos duas conclusões sobre a participação comunitária na execução penal.

A primeira delas certamente diz respeito à autonomia de cada homem e de cada mulher, cidadãos que, juntamente com o Estado brasileiro, são responsáveis pela tarefa de fazer da segurança pública uma realidade concreta na vida cotidiana no campo e nas cidades. Assim como você, paciente leitor, tem o direito de cobrar do Estado proteção e segurança, é também você, como pessoa capaz e apta a fazer as escolhas da sua história particular, co-responsável pelo desenvolvimento da vida comunitária em ambiente de segurança, harmonia, compreensão, tolerância e paz.

A outra conclusão consiste na premissa de que a participação comunitária é essencial para que o Estado se desenvolva em todas as suas atribuições e realize a missão de proporcionar a almejada justiça social e o bem comum. E essa participação tem espaço no âmbito de atuação do sistema repressivo brasileiro, cujas prisões se abrem ao Conselho da Comunidade.

1.2 - Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável?²

Maria Palma Wolff

1.2.1 Introdução; 1.2.2. Prisão e sociedade; 1.2.3. Prisões e participação social; 1.2.4. Os conselhos da comunidade; 1.2.5. Conclusões; 1.2.6. Bibliografia.

RESUMO

Este trabalho discute a participação social nas questões referentes ao cumprimento das penas privativas de liberdade. Relaciona as prisões, como as demais instituições do âmbito jurídico-penal, com as atuais determinações econômicas e sociais, enfocando especialmente a redução do Estado, sua repercussão para as políticas sociais e a emergência da descentralização e da municipalização. Dessa perspectiva, são abordados os processos de participação e as dificuldades de sua implementação no âmbito jurídico-penal. Trata, por último, dos conselhos de comunidade, órgãos previstos pela Lei de Execução Penal brasileira como espaço de intervenção da comunidade local nos contextos que envolvem o sistema penitenciário e cuja função e objetivos necessitam de maior aprofundamento e explicitação.

1.2.1 - Introdução

Desde a Constituição de 1988 verificam-se avanços na participação cidadã nas políticas sociais, na forma de conselhos gestores ou conselhos de direitos em áreas como saúde, assistência social, criança e adolescente ou no trabalho com temáticas específicas, mulheres, negros, drogas. O mesmo avanço, no entanto, não é observado nas políticas ligadas à segurança pública, especialmente ao sistema prisional.

² Maria Palma Wolff, Assistente Social, Doutora em Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais; Presidente do Conselho Deliberativo do IAJ - Instituto de Acesso à Justiça; membro da Comissão Nacional de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade.

A participação social nas questões ligadas à prisão está prevista na legislação nacional e em diferentes tratados internacionais de defesa dos direitos dos presos. Na legislação nacional, o conselho de comunidade é disposto na LEP como um órgão da execução penal e representa a instância de participação da comunidade local junto aos presídios. Mesmo que sua formatação legal e seu grau de institucionalização não estejam suficientemente definidos³, muitos conselhos têm sido implantados no Brasil⁴. No entanto, a prática que é observada nos diferentes estados brasileiros remete, em muitos casos, a ações pontuais destinadas apenas a suprir necessidades materiais dos presídios ou àquelas de cunho meramente assistencialista. Deixa-se, assim, de imprimir um caráter mais estrito de representação da sociedade local na problemática que envolve os presos e os egressos do sistema penitenciário.

Pretende-se, neste trabalho, refletir sobre a importância dessa participação, suas possibilidades e limites para a melhoria das condições das prisões no Brasil. Discute-se, inicialmente, a relação estabelecida entre a prisão e a sociedade contemporânea para, após, abordar os processos de participação social, focando especialmente a municipalização das políticas públicas, e, por fim, analisar o trabalho dos conselhos de comunidade e sua repercussão no âmbito da execução penal.

1.2.2 – Prisão e sociedade

O cenário mundial em nossa atual sociedade tecnoglobalizada expressa o velho binômio concentração x distribuição de riqueza, agora agudizado com as novas modificações operadas no mundo do trabalho e no padrão produtivo global. Fala-se em erosão do tecido social, provocada pelas mudanças socioeconômicas, o que gera um quadro de insegurança, tendo como consequências a “desestabilização dos estáveis,

3 Há no Brasil, dependendo da organização das forças locais e do papel desempenhado pelo Poder Judiciário, conselhos de comunidade constituídos como ONGs, como sociedades de direito público e conselhos sem personalidade jurídica, instalados unicamente por decisão do juiz de execução.

4 A Comissão Nacional de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, ligada à Ouvidoria do Departamento Penitenciário Nacional, vem realizando um trabalho de estímulo à criação e à capacitação de conselhos de comunidade. Da mesma forma, os Tribunais de Justiça dos Estados e alguns Conselhos Penitenciários Estaduais têm contribuído de forma significativa para a ampliação do número desses conselhos no Brasil.

a instalação da precariedade e a existência dos sobrantes” (CASTEL 1997). As desigualdades sociais persistem e se qualificam, promovendo e intensificando novas formas de expressão da questão social. Tais determinações têm reflexos de forma especial em países como o Brasil, cujo desenvolvimento capitalista possui a inquestionável e histórica marca da exclusão social. Desde a escravidão, o desenvolvimento econômico vem acompanhado de profundas desigualdades sociais, às quais hoje se somam velhas e novas formas de exclusão. A violência pode ser considerada um indicador desse processo, pois coloca-se “como expressão e consequência da nova realidade produzida pelo acirramento da competição social, das alterações dos valores morais e da nova lógica da sociabilidade que conforma uma sociedade de consumo”. (AMORIM et al., 2004, p. 51) Essas questões encontram solo fértil num contexto permeado pelas dificuldades de trabalho, renda e educação, tradicionalmente enfrentadas por grande parcela da população brasileira.

As modificações empreendidas no mundo do trabalho pela globalização da economia, pelo neoliberalismo, financeirização e mundialização do capital e pelo acelerado desenvolvimento tecnológico não são aspectos restritos ao mundo do trabalho, já que remetem às novas organizações do Estado e da sociedade. Diante dessas novas determinações, o Estado nacional fica enfraquecido; as conhecidas tradições, que projetavam a segurança pelo trabalho, a luta pela justiça social e pela distribuição das riquezas socialmente produzidas, dão lugar a incertezas presentes e futuras.

A dificuldade de acesso ao emprego, a fragilidade e a precarização das relações de trabalho expressam, igualmente, dificuldades de efetivação dos direitos sociais historicamente vinculados ao processo de trabalho. Institui-se, então, uma ruptura da relação entre trabalho e proteção social, perspectiva assegurada pela sociedade salarial, evidenciando-se a passagem do Estado Providência para um Estado penal, que vai tentar suprir com políticas repressivas as lacunas deixadas pela falta de investimento em políticas sociais.

Nesse mesmo contexto estão as práticas punitivas, que correspondem aos processos históricos e sociais nos quais se inserem. A prisão e as diferentes práticas a ela ligadas também representam momentos específicos do desenvolvimento de nossa sociedade; por isso, não há que se considerar uma casualidade seu surgimento como instrumento de punição justamente com a emergência da sociedade industrial. A preocupação de superar a

punição corporal, usual até o final da Idade Média, indica a necessidade de se instituírem garantias individuais e a definição de limites ao poder do soberano ou do Estado (FOUCAULT 1987). Isso está relacionado à influência iluminista, especialmente referenciada pelo tratado *Dos delitos e das penas*, de Beccaria. Contudo, nessa mudança estão presentes também outras determinações que são emblemáticas e sinalizam a relação da prisão com o ordenamento disciplinar da modernidade, engendrado pela necessidade de treinamento para a integração no modo de produção emergente e de disciplinamento para a aceitação de suas normas. Por meio das *work houses* e do panóptico, a prisão fica marcada como instituição inserida num tempo social, que foi o tempo da instalação da modernidade e do capitalismo industrial. (MELOSSI; PAVARINI 1980).

No transcorrer do século XX, as ideias de prevenção e de ressocialização tomaram corpo por meio da perspectiva etiológica que indicava o caminho para a transformação do indivíduo, com respaldo das políticas projetadas e controladas pelo Estado. Entendia-se que com programas de tratamento desenvolvidos na prisão poderia ser operada a recuperação social do delinquente, forjando modificações em sua personalidade.

O aumento da população carcerária, a falta de investimentos humanos e materiais nos presídios e a restrição dos investimentos em políticas sociais terminaram por referendar a inocuidade do caráter ressocializador da pena, a despeito de sua previsão legal⁵. É possível inferir que, se anteriormente a ideia de recuperação dos presos justificava investimentos, mesmo que escassos, em programas de tratamento penal, agora a consciência de sua inoperância e o recrudescimento do Estado penal trazem a ausência total de investimentos em políticas que levariam à preservação mínima de direitos.

5 A Lei de Execução Penal menciona em seu artigo 1º que a execução penal objetiva “[...] proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado e do internado” e outros dispositivos previstos na LEP como a individualização da pena e o mencionando no artigo 10 que “a assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”, indicam tal preocupação.

Os aspectos dispostos na Lei de Execução Penal que contemplam um elenco de direitos sociais, como educação, trabalho, cultura e lazer, somente podem ser alvo de projeção, de idealização, pois se constituem apenas numa presença simbólica, dada principalmente pela atribuição legal, não como uma realidade na execução de penas privativas de liberdade. Ainda mais, de direitos dos presos passam a representar um fator de privilégios, de controle e de poder no interior das prisões. O trabalho prisional, por exemplo, que sempre apresentou uma centralidade nos programas de tratamento, tem limitações dos mais diferentes matizes para ser efetivado, principalmente considerando a possibilidade de gerar renda e formação profissional para os detentos.

Zaffaroni (1997, p.191) menciona que a reinserção não pode ser vista como processo de adaptação social simplesmente, mas como uma possibilidade de modificação dos papéis assumidos a partir do estereótipo seletivo. O objetivo deve ser de que o preso “possa tomar consciência do papel que o poder punitivo lhe atribui, não se submeta à seleção criminalizante, assumindo voluntariamente a função, ou seja, que deixe de mostrar seu rosto ao sistema penal”. Os problemas ligados ao trabalho, às dificuldades de acesso à educação, à cultura, à saúde e à assistência social não são limitações decorrentes da prisão. Mesmo que agravados por ela, fazem parte efetiva da sociedade e, portanto, qualquer encaminhamento para a minimização desses problemas não deve estar vinculado ao cumprimento da pena em si, mas, sim, a direitos de cidadania, os quais devem ser efetivados por meio das políticas sociais vistas em sua amplitude.

Dessa forma, não é mais possível reduzir a concepção de inclusão social exclusivamente à possibilidade de ter ou não trabalho e renda (WOLFF, 2005). Para os presos ou egressos do sistema penitenciário, trata-se não apenas da possibilidade de sobrevivência material fora do mundo do crime, mas também de possibilidade de crescimento pessoal e de gestão de um projeto de vida. Incluir-se é poder incidir na sociedade, superando as barreiras que definem os que são mais ou menos cidadãos; é ter a efetivação dos direitos legalmente garantidos, mas também a possibilidade real de aceitação da diversidade e a possibilidade de exercer a participação social e política.

1.2.3 – Prisões e participação social

Com base na perspectiva de preservação de direitos, é importante desnaturalizar a existência de uma linha divisória entre prisão e sociedade, a qual contribui para sustentar um grande número de infrações; trata-se de faces da mesma moeda que participam dos mesmos processos sociais. Nesse contexto, a criação e a efetivação de mecanismos de participação social junto aos órgãos estatais podem viabilizar a representação, o controle e o consentimento da população sobre a atuação do Estado nas políticas públicas. Considera-se, pois, que a participação social no âmbito do sistema penitenciário pode se constituir como possibilidade de rompimento com a naturalização das condições degradantes e das iniquidades verificadas na prisão. A reflexão sobre o exercício do poder estatal remete à preocupação com a alteração do processo centralizador e excludente, características históricas do conjunto de práticas do Estado brasileiro.

A importância da participação social no controle e na gestão de políticas públicas pode ser enfocada de diferentes perspectivas, já que sua forma e grau vão depender também das diferentes maneiras de entender o Estado e a relação estabelecida com a sociedade civil. Independentemente da concepção que for adotada, não é possível desconsiderar a realidade, a qual indica que vivemos um momento em que o Estado terceiriza seus compromissos com as políticas sociais, via privatização de serviços e investimentos na filantropia. Nesse processo, é possível constatar que, de um lado, estão as políticas neoliberais e o fato de o Estado eximir-se de seu papel junto às políticas sociais e, de outro, as possibilidades de ampliação da esfera da participação, garantidas inclusive pela Constituição Federal de 1988.

Os instrumentos de participação da sociedade civil junto às políticas públicas têm sua origem “na crise de legitimidade política das democracias liberais, no surgimento dos chamados novos movimentos sociais e mesmo na crise da economia mundial nos anos setenta” (CORTES, 1996, p. 56). Aliam-se a isso indicações realizadas pelos organismos internacionais afetos às políticas públicas que enfocam a descentralização e a necessidade de criação de novas formas de representação dos interesses da população.

Uma forma de compreender a presença de cidadãos nas ações tradicionalmente delegadas ao Estado é delimitada pela descrença na

possibilidade de que os mecanismos participativos tenham capacidade de engendrar alterações na correlação de forças existente em favor da elite. Conseqüentemente, a participação seria apenas uma “estratégia manipulativa para legitimar o sistema capitalista sobre a classe trabalhadora”. (CORTES, 1996 p. 54). A descentralização administrativa pode ser considerada, portanto, parte desta nova concepção de gestão pública, assim como as chamadas à “auto-ajuda das comunidades, nos âmbitos que habitualmente compreendiam políticas públicas de assistência social. A participação social seria então um continuum da descentralização, que culmina com as políticas de privatização, preconizadas em quase todos os setores” (ANYAR DECASTRO, 1999, p. 145). Está, por isso, relacionada à debilitação do papel do Estado e ao progressivo abandono de suas responsabilidades tradicionais, já que agora vem se configurando de forma cada vez mais minimalista.

Outra maneira de compreender a participação é vislumbrar os mecanismos participatórios como espaço importante para a construção de um novo tipo de hegemonia política, porque haveria a possibilidade de ampliar o acesso dos cidadãos aos direitos e de influenciar no processo de decisão política e de controle da gestão pública. Assim, desde uma concepção avançada de democracia social – democracia participativa – a participação pode ser vista como processo no “qual os cidadãos têm sua própria voz, e um espaço para atuar diretamente de acordo com sua particular concepção de mundo e seus interesses específicos, que são geralmente locais (...) ela é convocada a se responsabilizar pela tomada de decisões de todas as políticas sociais”. (ANYAR DE CASTRO, 1999, p. 145).

Pelo exposto verifica-se que o processo de dar voz aos cidadãos não é isento de contradições. É parte do mesmo Estado que, como é sabido, responde tanto aos interesses da população quanto àqueles dos grupos detentores do poder privado. Esse espaço contraditório projeta-se em toda a extensão das práticas existentes na sociedade, inclusive nas organizações e nos movimentos sociais.

A participação social está vinculada à ideia de descentralização político-administrativa, que ocorre quando “os órgãos centrais do Estado possuem o mínimo de poder indispensável para desenvolver as próprias atividades” (ROVERSI-MONACO, 1992, p. 330). Deve ser registrado, no entanto, que a descentralização da gestão do Estado não significa

necessariamente abertura para a participação ou efetivação automática de processos democráticos na administração pública. Pode ocorrer apenas um deslocamento do poder decisório para os Estados e Municípios, o que não é garantia de controle e de participação da sociedade na gestão das políticas sociais.

A descentralização no Brasil, desde a Constituição de 1988, é consubstanciada principalmente pela municipalização, numa perspectiva que expressa o “consenso que os programas básicos de atenção aos cidadãos sejam geridos pelo governo municipal, com ampla participação de seus munícipes, isto é, pela comunidade”. (JOVCHELOVICH, 1998, p. 36). O pensamento é de que a democracia será concretamente efetivada no cotidiano da vida pública, sendo no âmbito do município que são forjadas as maiores possibilidades de transparência e controle da gestão das políticas públicas e, ainda, de superação da cultura centralizadora, permeada de autoritarismo, historicamente presente na administração pública brasileira.

Nesse sentido, “a municipalização pressupõe uma forma de poder mediador que não engloba somente a figura do prefeito municipal ou de seus assessores, e sim do poder local” (STEIN, 1997, p. 90). Para tanto, é necessário superar a perspectiva que traz para a municipalização o significado de “prefeituralização”, identificado no localismo restrito, no reforço da terceirização dos serviços, na pulverização de recursos e na prática clientelista.

A participação estabelece uma relação entre descentralização e democracia porque possibilita uma intermediação das divergências, tornando-se um instrumento de expansão da lógica democrática, pois amplia as instâncias de negociação e, conseqüentemente, de conciliação entre as diferentes forças presentes na comunidade. As qualidades desse processo podem ser apontadas pelo fortalecimento das liberdades e direitos políticos, viabilizando a representação e participação dos diferentes interesses. Da mesma forma, por meio da municipalização é possível viabilizar um enfrentamento mais direto das demandas e necessidades locais e, ainda, o controle social sobre a administração pública em nível local. Tais aspectos podem vir a significar um aumento na eficácia das políticas públicas assim como a democratização do Estado. (STEIN, 1997).

Se a participação possui papel importante no âmbito das políticas sociais, as quais têm se constituído em importante ferramenta para a efetivação e conquista de direitos, os mesmos avanços não são observados no que tange às políticas de segurança pública e ao sistema prisional. A estadualização da administração penitenciária e das políticas de segurança pública e a tendência a resolver os problemas de violência e criminalidade com políticas repressoras distanciam e isolam a comunidade das tentativas de solução de seus problemas. Ao mesmo tempo, a centralização é reforçada, retirando-se qualquer autonomia da comunidade em relação às políticas adotadas. É preciso ressaltar, no entanto, que é no âmbito de um município que o presídio está instalado, decorrendo daí a necessidade de articulações entre os diferentes poderes e forças locais. Também é ali que vivem os familiares dos presos e os egressos que, por sua situação socioeconômica, são, em sua maioria, usuários das diferentes políticas sociais.

Os limites para a efetivação da participação no âmbito da execução de penas privativas de liberdade podem ser reunidos em três aspectos principais, descritos a seguir.

1) O recorrente desrespeito aos direitos humanos verificado na execução das penas privativas de liberdade no Brasil reflete o poder do Estado, cujas instituições possuem incontestáveis marcas antidemocráticas. Esta situação é expressão de um “autoritarismo e uma centralização institucionalizadores de profundas desigualdades, de extensas e intoleráveis privações materiais e culturais, de uma sistemática exclusão, valendo remarcar que o processo excludente, adquire dramaticidade acentuada” (KARAM, 2002, p. 140). Não só a prisão, mas todo o sistema jurídico-penal é formado por instituições que integram o monopólio estatal do poder coercitivo e são permeadas por um acentuado espírito corporativo que opera desde uma perspectiva segregadora e discriminatória (MACAULAY, 2005). Assim, mesmo que não seja possível inferir que a descentralização é naturalmente um mecanismo a favor da democracia, já que depende das demais forças que com ela interagem, é indiscutível que a ausência de controle e de participação popular nas políticas públicas em nada contribui para a afirmação da democracia.

2) O fato de as prisões abrigarem muita ilegalidade, abusos e infrações de toda ordem torna seu cotidiano e sua sobrevivência

extremamente endógenos (WOLFF, 2005). Não há certamente interesse das diferentes instâncias envolvidas na execução penal em “abrir as portas”, pois a participação de pessoas de fora é sempre uma ameaça de fazer vir à tona situações que devem permanecer desconhecidas. Mesmo que o artigo 4º da LEP mencione que “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”, ensejando a participação social, essa presença supõe um controle que é visto com desconfiança pelas instituições por se acreditar que pessoas de fora do sistema jurídico-penal não possuem conhecimento, são parciais na defesa dos presos e só atrapalham o processo de execução penal. Dessa forma, qualquer intervenção externa é permitida desde que não sejam questionadas as rotinas legais e disciplinares, ainda que estas muitas vezes possuam caráter discricionário e não correspondam às normas legais. Por isso, romper com tais barreiras é um trabalho político, já que “na medida que o segredo é uma das formas importantes de poder político, a revelação do que ocorre, a ‘denúncia’ desde o interior, é algo politicamente importante”. (FOUCAULT, 2000, p. 71)

3) A Constituição de 1988 introduz para as políticas sociais mecanismos de municipalização, participação e controle da gestão. Os conselhos de direitos junto às políticas setoriais têm trazido a possibilidade de a comunidade exercer controle externo destas, discutindo e influenciando decisões. No entanto, pelo fato de a Lei de Execução Penal brasileira ter sido promulgada antes da Constituição Federal, tal perspectiva de representação política da comunidade não foi contemplada no texto legal com a centralidade e clareza de princípios necessários para respaldar esforços de consolidação e ampliação dos espaços de participação. Este, entre outros motivos, levou a que os princípios de participação da sociedade civil já consolidados em outros campos das políticas públicas com respaldo da Constituição Federal tenham dificuldade de se consubstanciar como uma prática nos institutos da justiça penal. (MACAULAY, 2005).

Outro aspecto a ser salientado é a repercussão que a participação da sociedade pode ter diretamente para os apenados, aspecto previsto pelos organismos internacionais de defesa de direitos. É o caso das Regras Mínimas para Tratamento de Detentos das Nações Unidas, cuja regra 61 refere que o “tratamento não deve acentuar a exclusão dos reclusos da sociedade, mas sim fazê-los compreender que continuam a fazer parte dela. Para este

fim, há que recorrer à cooperação de mecanismos da comunidade (...) cada estabelecimento penal deve ter por missão a manutenção do recluso com sua família e com os organismos sociais que podem ser-lhes úteis”. Da mesma forma, a resolução n° 21 do 8° Congresso Internacional em Matéria de Administração Penitenciária menciona que “se reconhece as instituições como parte integrante da sociedade que servem e que em consequência se estimule que seu pessoal participe ativamente dos assuntos comunitários da mesma forma que os presidiários, tanto quanto seja compatível com a segurança pública”. Essa “abertura” da prisão teria também o objetivo de “limitar os efeitos inevitavelmente deletérios do isolamento social” (ponto K parte A).

Como mecanismo institucional de participação local na execução das penas privativas de liberdade, a legislação brasileira prevê a instalação dos conselhos de comunidade. No entanto, eles não abarcaram a perspectiva de representação política e participativa da sociedade. Mesmo definidos como um órgão de execução, não possuem espectro de controle externo das ações dos poderes Judiciário e Executivo neste âmbito, conforme detalhamento a seguir.

1.2.4 – Os conselhos de comunidade

Os conselhos de comunidade, previstos para atuar no sistema penitenciário em âmbito local, são definidos no artigo 61 da Lei de Execuções Penais como órgão de execução penal. O artigo 80 da mesma lei menciona que “haverá em cada comarca um Conselho de Comunidade”. A composição mínima prevista é um representante da associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela seção da Ordem dos Advogados do Brasil e um assistente social indicado pelo Conselho Regional de Serviço Social⁶. Na falta de representação prevista neste artigo, o juiz da execução deverá indicar os integrantes do conselho.

Também a instalação do conselho é uma atribuição do juiz de execução (artigo 66, inciso IX). Esse dispositivo explicita as ideias colocadas até aqui sobre o descompasso existente entre o que está

6 A LEP menciona equivocadamente “Conselho Regional de Assistência Social”.

definido na Constituição e o que está disposto na LEP. Atribuir ao Poder Judiciário a responsabilidade de instalação dos conselhos de comunidade pode inverter a lógica da participação social, ou seja, ao invés de a comunidade controlar a execução das políticas públicas, é o Estado, via Poder Judiciário, que define os rumos da participação. Wolkmer (2006, p. 133) refere que não se pode desconsiderar na realidade latino-americana e, especialmente, no Brasil a figura dos “paternalismos assistencialistas e a constante presença do autoritarismo gerencial do Estado, mesmo que se considere a particularidade da crise ou o reordenamento das suas funções e suas transformações mais recentes”.

Outra reflexão que se faz necessária é sobre o próprio conceito de comunidade, o qual remete a uma abrangência espacial e não contempla as contradições existentes, visto que a população é dada como um todo. Tal conceito é “preciso em termos de fronteiras espaciais, mas ele não expressa clivagens sociais, tornando difícil a definição de setores sociais que poderiam ser aptos a participar, representando a comunidade” (CORTES, 1996, p. 56). Disso decorre uma visão idealizada de comunidade, quase idílica. A população é vista como um todo, num espaço isento de contradições, um local que propiciaria plena segurança, respeito mútuo, solidariedade e fraternidade. Em relação à concepção de comunidade na modernidade recente, Bauman (2003) menciona as inovações tecnológicas recentes e as modificações trazidas pela liquidez e fluidez das relações, referindo a existência da comunidade local, caracterizada como comunidade dos pobres e despossuídos, e da comunidade da elite global, cujo *habitat* é informe e flexível.

Sobre as atribuições definidas para o conselho de comunidade, o artigo 81 da LEP refere: “I – Visitar, pelo menos mensalmente os estabelecimentos penais existentes na Comarca; II – Entrevistar presos; III – Apresentar relatórios para o Conselho Penitenciário e juízo de execuções; IV – Diligenciar na obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento.” Como é possível observar, as funções definidas para os conselhos são imprecisas e não especificam seus propósitos. “Entrevistar presos e visitar mensalmente os estabelecimentos penais”, colocados dessa forma, remetem e informam atividades genéricas, deixando em aberto seus objetivos. As atribuições elencadas remetem também ao provimento de

recursos humanos e materiais, sendo o fato de a lei mencionar “diligenciar recursos” interpretado pelos conselhos, e também pelas casas prisionais e juízos de execução, como um compromisso de “prover recursos”. A realidade dos presídios brasileiros indica carências de toda ordem, tanto em relação à estrutura física e aos recursos materiais, quanto em relação às assistências previstas no âmbito da saúde, do trabalho, da educação. Isso remete a um estado de constante emergência, exigindo que toda a expectativa e demanda em relação à comunidade seja depositada no suprimento de tais recursos, delineando-se uma participação restrita, que se dirige apenas a prover necessidades que deveriam ser supridas pelo Estado.

Sobre o papel desses conselhos, o “Manual do Conselho da Comunidade” refere ser importante que estes assumam a “representação da comunidade na implementação das políticas penais e penitenciárias no âmbito municipal” (2005, p. 8). É mencionada ainda a necessidade de que assumam uma função política, de articulação e participação das forças locais na defesa de direitos e na implementação de políticas locais de reinserção social do apenado e egresso.

O acompanhamento das atividades dos conselhos de comunidade⁷ no Brasil remete aos problemas decorrentes da falta de especificidade relatada e das dificuldades na ocupação desse espaço político. É possível apontar os seguintes aspectos sobre o trabalho dos conselhos: (1) normalmente atuam no suprimento de necessidades materiais dos presídios; (2) existe pouca articulação com outras organizações da comunidade, principalmente com aquelas de defesa de direitos; (3) seu funcionamento ocorre com

7 Desde 2002 o Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul vem realizando atividades no sentido de fomentar a criação dos conselhos de comunidade nas comarcas do estado. Foram realizadas diversas reuniões em todas as regiões do estado e três encontros estaduais. Somou-se a estas iniciativas o esforço da Corregedoria do Poder Judiciário do RS, que através do programa “Trabalho para vida” tem estimulado os juízes de 1º grau a realizarem ações no sentido de implantar e estimular o trabalho dos conselhos de comunidade. Dessas ações surgiu a publicação conjunta do “Manual dos Conselhos de Comunidade”, que traz indicações básicas para o trabalho, o qual também foi editado com algumas modificações pelo Ministério da Justiça. Da mesma forma, em 2005 o Ministério da Justiça criou a Comissão Nacional de Apoio e Fomento aos Conselhos da Comunidade, atual Comissão Nacional de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, que em 2008 organizou encontros nas cinco regiões brasileiras para o fomento e capacitação dos conselhos de comunidade, possibilitando também maior conhecimento sobre o trabalho realizado pelos conselhos no país.

significativa dependência do Poder Judiciário ou das direções dos presídios.

Por outro lado, a prática tem representado também conquistas, pois em algumas experiências possibilitam: (1) a participação democrática no controle dos gastos públicos do setor, interferências na forma de aplicação das verbas, oportunizando maior conhecimento da lei e, conseqüentemente, sua democratização; (2) a aproximação da comunidade dos problemas que envolvem os presos, egressos e a prisão e, com isso, a minimização do preconceito e a ampliação de possibilidades de inserção social.

Outra questão importante na discussão do trabalho dos conselhos de comunidade é a relação estabelecida entre os mesmos, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, (CNPCP) e os conselhos penitenciários dos Estados. Tais órgãos não estabelecem uma interlocução orgânica e articulada, a não ser a previsão de apresentação de relatórios, e funcionam de forma autônoma e não articulada; possuem atribuições de diferentes ordens,⁸ o que repercute na articulação das instâncias municipal, estadual e nacional.

Também os conselhos penitenciários que têm a função de fiscalização não potencializam esse mecanismo legalmente estabelecido, fato que contribui para a percepção de que a instituição é apenas mais uma instância burocrática da execução penal. A fiscalização certamente demandaria maior articulação dos conselhos com outras instâncias direta ou indiretamente afetas ao trabalho nas prisões, como os conselhos profissionais, o Ministério Público e o Poder Judiciário. Dessa forma, não se criou um espaço de discussão da política penitenciária estadual, que envolve questões orçamentárias, de engenharia, de pessoal e dos projetos de tratamento penal. Poucos são os conselhos penitenciários do Brasil que têm clareza de seu papel na fiscalização e do comprometimento com

8 Incumbe ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, entre outras atividades: " I - propor diretrizes da política criminal quanto a prevenção do delito, administração da Justiça Criminal e execução das penas e medidas de segurança; II - contribuir na elaboração de planos nacionais de desenvolvimento sugerindo as metas e prioridades da política criminal e penitenciária". E aos Conselhos Penitenciários dos estados: " I - emitir parecer sobre indulto e comutação da pena, excetuada a hipótese de pedido de indulto com base no estado de saúde do preso; II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais". É sua atribuição ainda apresentar relatório de suas atividades ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e supervisionar os patronatos, bem como a assistência ao egresso.

os direitos estabelecidos. Poucos também estabelecem algum tipo de interlocução com os conselhos de comunidade para além do recebimento dos relatórios previstos na LEP. Da mesma forma, os relatórios elaborados anualmente para o CNPCP e para os conselhos penitenciários não têm outro espaço que não o cumprimento de uma formalidade.

1.2.5 - Conclusões

A questão da participação insere-se no âmbito das recentes modificações na organização do Estado e da sociedade. Se, por um lado, a redução do Estado implica a limitação de direitos, por outro, é possível que não seja visto como o detentor absoluto e exclusivo do poder. Isso implica vê-lo como instância da comunidade, que também está “habilitada a prestar serviços a uma ordem pública plenamente organizada pelo exercício e pela participação da cidadania individual e coletiva”. (WOLKMER, 2006, p. 140). Assim, a participação no âmbito do sistema penitenciário dever ter presente a possibilidade tanto de efetivação como de constituição de novos direitos, em caminho que não absolutiza o poder estatal.

Como pode ser observado, a própria lei define um papel secundário para a atuação dos conselhos de comunidade. No entanto, é no âmbito local que se efetivam as práticas sociais, onde o presídio está instalado e a família reside; onde o egresso vai morar e procurar trabalho quando sair da prisão. Sabe-se que, para além dos dispositivos legais existentes, há toda uma perspectiva social e política que reclama uma seletividade na aplicação da lei penal, mesmo que ela não seja em si seletiva. Por isso, mais do que propugnar uma mudança da lei, devemos buscar alternativas para mudar nossas práticas.

Mesmo considerando que a Lei de Execuções Penais não explicita claramente o papel dos conselhos de comunidade como espaço de representação e participação política da comunidade nas questões que envolvem os problemas da prisão, verifica-se a importância deles para a abertura da instituição prisional e para a abertura de canais de comunicação com as demais instituições implicadas na execução penal. Assim, “os valores democráticos, como o consentimento e o controle populares para a atribuição e o exercício legítimo do poder estatal, são valores universais,

que não devem ser relativizados”. (KARAM, 2002, p. 144).

1.2.6 – Bibliografia

AMORIM, Ricardo et al. **Atlas da exclusão social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2004.

ANYAR DE CASTRO, Lola. **A participação do cidadão na prevenção do delito. Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro: Instituto carioca de Criminologia**, Editora Revan, n. 7/8, 1999.

BAUMAN, Zygmunt. **Comunidade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. Madrid: Alianza Editorial, 1968.

BRASIL. **Lei de Execuções Penais. Lei n° 7210/84**. São Paulo: Saraiva, 1997.

Corregedoria geral da Justiça/RS e Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul. **Manual do Conselho de Comunidade**. Porto Alegre, 2005.

CORTES, Soraia Maria Vargas. **Participação na área de saúde: o conceito, suas origens e seu papel em diferentes projetos de reforma do Estado. Saúde: revista do NIPESC**, Porto Alegre: UFRGS, v. 1, jan./dez. 1996.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**. Petrópolis: Vozes. 1999.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1986.

JOVCHELOVICH, Marlova. **O processo de descentralização e municipalização no Brasil**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 54, 1998.

YONG, Jock. **Sociedade excludente**. Rio de Janeiro: Revam 2002.

KARAM, Maria Lúcia. **O processo de democratização e o Poder Judiciário. Discursos Sediciosos, Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia**, Editora Revan, n. 12, 2002.

MESSUTI, Ana. **Valores fundamentais y estrategias del sistema penitenciário en los instrumentos de las Naciones Unidas**. Eguszkilore, San Sebastián: Instituto Vasco de Criminología, n. 6, 1993.

MACCAULAY, Macaulay. **Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança cidadã no Brasil.** Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos, ano 2, n. 2, 2005.

MELOSSI, Dario; PAVARINI, Máximo. **Carcel y fábrica: los orígenes del sistema penitenciário.** Madrid/Ciudad del Mexico: Siglo Véintiuno, 1980.

ROVERSI-MONACO, Fábio. **Descentralização e centralização.** BOBBIO, Norberto et al. **Dicionário de política.** Brasília: Edunb, 1992.

STEIN, Rosa Helena. **A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 54, 1997.

WOLFF, Maria Palma. **Antologia de vidas e histórias na prisão.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005.

WOLKNER, Antonio Carlos. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de una nueva cultura del derecho.** Madrid: Editorial Mad, 2006.

ZAFARONI, Eugenio Raul. **Sentido y justificación de la pena. Jornadas sobre sistema penitenciário y derechos humanos.** Buenos Aires: Editorial del Puerto, 1997.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras mínimas para tratamento de presos.** 1955.

1.3 – O juiz, o poder judiciário e os conselhos de comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal⁹

Luciano Losekann

1.3.1. Introdução. 1.3.2. Conselhos da Comunidade: síntese da base legal e alguns problemas advindos da insuficiência legislativa. 1.3.3. O papel do Juiz e do Poder Judiciário no âmbito dos Conselhos da Comunidade. 1.3.4. Atrair a comunidade para a órbita da execução penal: como? As dificuldades ideológico-culturais, estruturais e internas. 1.3.5. Perspectivas de atuação.

RESUMO

O presente artigo sintetiza a base legal necessária à constituição dos conselhos da comunidade na execução penal, procura discutir o papel que cabe ao Juiz e, por conseguinte, ao Poder Judiciário na sua implantação, as dificuldades e entraves mais comuns enfrentados nessa tarefa e, por fim, cita algumas perspectivas para a atuação desses órgãos na execução.

1.3.1 – Introdução

Em 2004, poucos meses após ter assumido as funções do cargo de Juiz-Corregedor junto à Corregedoria-Geral da Justiça do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (CGJ/RS), deparei-me com realidade pouco alvissareira em tema de Conselhos da Comunidade (ou, simplesmente, CC). À época, existiam 26 CC no Rio Grande do Sul, sendo que 25 deles funcionavam em tempo integral ou em alguns períodos do ano - especialmente em épocas de comemorações religiosas - e 01 estava formalmente constituído, mas, de fato, nunca funcionara. O quadro dava bem a dimensão da enorme tarefa que se tinha pela frente, sobretudo para sensibilizar os colegas magistrados a criarem os CC em suas respectivas comarcas, ainda mais quando se sabia que o Estado possuía, naquele tempo, 92 estabelecimentos

9 Luciano Losekann, Juiz de Direito do Rio Grande do Sul, membro da Comissão Nacional de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade

prisionais espalhados por seu território. Significava que, em muitas comarcas nas quais havia uma penitenciária, colônia agrícola, presídio ou albergue simplesmente não existia o CC.

Essas preocupações eram partilhadas não apenas pela Corregedoria-Geral da Justiça do Estado, mas, também, por alguns órgãos da execução penal que vinham, de algum tempo, realizando tentativas de incrementar o trabalho com CC, procurando fortalecer e dinamizar suas atividades, fixando-lhes objetivos e formas de atuação mais concretos e eficazes em algumas comarcas. Nesse sentido, o Conselho Penitenciário Estadual (CPE) já promovia os chamados “Encontros de Articulação Comunitária” nas diferentes delegacias penitenciárias subordinadas à Superintendência dos Serviços Penitenciários (SUSEPE), com resultados mais ou menos satisfatórios, dependendo da região geográfica do Estado. Inclusive, o CPE elaborara uma primeira versão do que, mais tarde, viria a ser o “Manual do Conselho da Comunidade”, editado conjuntamente pela CGJ/RS e pelo próprio CPE.

O presente artigo não tem a pretensão de recontar toda a bonita história que se formou em torno dos CC no Rio Grande do Sul, sobretudo a partir de 2004. Mas, é preciso que se diga que a experiência de incentivar a criação de conselhos e propiciar a capacitação dos conselheiros, levada a efeito pela CGJ/RS, em parceria com o CPE e o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério de Estado da Justiça, nos anos de 2004/05, resultou na criação de outros 17 novos conselhos e no despertar de muitos que estavam com suas atividades paralisadas ou suspensas. Hoje, depois de cerca de quatro anos de atividades, chegou-se a 75 CC trabalhando na seara da execução penal em solo gaúcho e na recentíssima criação de uma “Federação” (a primeira do país) “de Conselhos da Comunidade na Área Penitenciária do Rio Grande do Sul (FECAPEN-RS)”.

A rica experiência desenvolvida no Rio Grande do Sul, ao lado do trabalho de outros CC existentes, vivos e atuantes Brasil afora, acabou servindo de inspiração ao Ministério da Justiça. Por meio do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), criou-se, em setembro de 2004, uma Comissão Nacional de Apoio e Incentivo aos Conselhos da Comunidade, formada por representantes de todas as regiões brasileiras. Essa Comissão, de início provisória, atualmente, é definitiva e está subordinada à Ouvidoria-Geral do Sistema Penitenciário Nacional, desenvolvendo seu trabalho em

todo o território brasileiro.

As ponderações acima realizadas são necessárias para que o leitor bem possa compreender os temas e itens que logo adiante se analisam, na medida em que são, em boa medida, o resultado de tudo o que se viu, ouviu, experimentou ou analisou nesse convívio direto com vários CC gaúchos e do Brasil, ao longo de alguns anos.

Não se pretende exaurir o debate. Pelo contrário, as assertivas destinam-se muito mais a provocar a discussão, na esperança de que muitos outros possam vir a se interessar pelo tema da participação comunitária na difícil seara da execução penal, que vive, talvez – ao menos no Brasil – dias de ebulição, chamada por alguns de “crise” (mais uma!) “da execução penal”¹⁰, se não do próprio direito punitivo do Estado.

Para atingir esse objetivo, discorreu-se, rapidamente, sobre a base legal dos CC, passando-se, em um segundo instante, à análise de qual é o papel do Juiz e, por conseguinte, do Poder Judiciário na sua criação e incentivo. Em um terceiro momento, procurou-se trazer à tona a intrincada questão de como conquistar a comunidade, mormente depois de atingida pelo delito praticado, chamando-a para os domínios da execução penal, apontando-se quais as principais dificuldades enfrentadas, sobretudo nas esferas cognominadas de “ideológico-culturais”, “estruturais” e, por último, nas ditas “internas”, estas próprias ao Poder Judiciário. Por fim, visualizam-se algumas possibilidades de atuação para os CC, ao lado daquelas contempladas expressamente na Lei de Execução Penal (LEP – Lei 7.210/84).

1.3.2 – Conselhos da Comunidade: síntese da base legal e alguns problemas advindos da insuficiência legislativa

Reza o art. 4º da Lei 7.210/84 que *“O Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”*. Como facilmente se percebe, o legislador da LEP, já

¹⁰ Nesse sentido, MARCÃO, Renato Flávio. Crise na Execução Penal (I) e (II), disponível na Internet em: <http://www.ibccrim.org.br>. Acesso em 13/09/2008.

em 1984, impôs ao Estado (palavra esta que deve ser tomada em sentido lato, a incluir, também, o Poder Judiciário) o dever de buscar junto à comunidade formas de trabalhar conjuntamente na esfera da execução da pena e da própria medida de segurança. O legislador foi tão incisivo que usou o verbo no imperativo (“deverá”), de molde a não deixar margem a qualquer dúvida quanto à necessidade de que o trabalho desenvolvido pelo Estado na execução penal, por suas diferentes instâncias, deve contar, necessariamente, com a colaboração da comunidade. Afinal, é no seio da comunidade, tenha as dimensões que tiver, que ocorre o delito; é na comunidade que se forja o delinqüente; é ali que vivem a vítima e seus familiares, assim como é na comunidade que vivem os parentes e pessoas próximas ao condenado preso ou ao internado.

De se ressaltar, nessa trilha, que esta forma de participação social na execução penal, mais tarde, veio a ser novamente reforçada pela Assembléia Geral das Nações Unidas (ONU), em 14 de dezembro de 1990, quando enunciou os *Princípios Básicos Relativos ao Tratamento de Reclusos*, visando à humanização da justiça penal e à proteção dos direitos do homem. No *Princípio 10* está dito, textualmente, que “*Com a participação e ajuda da comunidade e das instituições sociais, e com o devido respeito pelos interesses das vítimas, devem ser criadas condições favoráveis à reinserção do antigo recluso na sociedade, nas melhores condições possíveis*”.

Entre nós, para dar expressão e forma ao mandamento do artigo 4º da LEP, este mesmo Diploma criou um órgão situado na base da pirâmide dos denominados “órgãos da execução penal”, a saber, o Conselho da Comunidade, previsto no inciso VII do art. 61. Logo adiante, a mesma LEP, em seu art. 66, ao elencar os deveres do juízo da execução, foi explícita ao dizer que uma das suas incumbências – e não uma simples faculdade – é a de “*IX – compor e instalar o Conselho da Comunidade*”. Além de dizer qual era o órgão que, dali para diante, passaria a ser um dos atores na cena da execução penal, os artigos 80 e 81 da LEP trataram de elucidar qual deveria ser a composição mínima do CC (art. 80) e quais seriam as suas atribuições (art. 81).

Deve-se citar, ainda em complemento ao panorama legislativo, a existência da Resolução de nº 10, de 08/11/2004, do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), a estimular a criação de

Conselhos da Comunidade em todo o país.

Diante da moldura legal existente, duas grandes ordens de considerações podem ser feitas.

A primeira delas é a de que, ao prever a existência de Conselhos da Comunidade, regravando a sua composição e atribuições em apenas dois artigos (80 e 81 da LEP), verifica-se que o legislador foi bastante tímido, pois, de fato, não chegou a lhes atribuir voz. Significa dizer que, nada obstante de um ponto de vista formal tenha-se criado mais um órgão da execução penal, não se atribuiu a ele (CC) capacidade postulatória, o que seria fundamental para lhe dar independência e autonomia funcional, porquanto poderia buscar em juízo a efetivação dos direitos dos segregados, muitas vezes esquecidos ou negligenciados pelo Estado e pela sociedade, ainda muito atada a sentimentos de vingança. E, diga-se, o direito de ação poderia ser até mesmo instrumento contra o Estado, sempre que este se mostrasse tímido, inerte, omissivo ou, eventualmente, exorbitasse de suas funções no âmbito da execução penal. Talvez divisando os problemas que uma previsão dessa natureza pudesse trazer, inclusive para o Poder Judiciário, é que a lei deixou de contemplá-la. A omissão legislativa, no entanto, é compreensível em função da época em que a LEP foi editada, isto é, em pleno regime militar, período em que a participação popular era, ou muito restrita, ou inexistente/indesejada, ainda mais por meio de instrumentos legais ou processuais que pudessem conferir algum tipo de legitimidade à atuação de amplos segmentos sociais.¹¹

A segunda consideração é a de que a LEP não chegou a definir qual a natureza jurídica do CC. Sabe-se ser um órgão da execução penal, mas seria uma pessoa jurídica de direito público? Neste caso, o recebimento de recursos, por exemplo, dos Juizados Especiais Criminais, estaria sujeito também ao controle do Tribunal de Contas do Estado? Ou, ao revés, pode-se constituir, após ato inicial do juiz, um Conselho sob a forma de pessoa

11 Nesse sentido, confira-se GRINOVER, Ada Pellegrini. La tutela giurisdizionale degli interessi diffusi nel sistema brasiliano. In: Novas tendências do direito processual. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990, p. 167. Para a referida autora, certos instrumentos legais, como a Lei 4.717/65 (Lei da Ação Popular), por exemplo, passaram a ser utilizados como reação contra a falta de controle político da atuação governamental em razão do regime militar, ou mesmo como forma de viabilizar a tutela de novos, emergentes e polêmicos interesses difusos, até então carentes de disciplina legal.

jurídica de direito privado (de fins não econômicos)? Nessa última hipótese, tem-se como compatível com uma pessoa jurídica de direito privado o fato de a composição e instalação dar-se por meio de ato constitutivo judicial, ou seja, de um terceiro estranho aos quadros associativos? Ou seria o Conselho da Comunidade um simples órgão auxiliar do juízo? Neste caso, na hipótese de omissão do juiz em compor e instalar o Conselho, qual o procedimento a ser adotado pela comunidade que deseja ter o seu conselho?

Esses questionamentos têm feito parte da rotina de todos aqueles que atuam em CC. Hoje, em todo o Brasil, vê-se que há Conselhos que possuem a feição de “pessoas jurídicas de direito público”, sem estatutos ou mecanismos internos de regramento e que atuam, simplesmente, após constituição pela autoridade judiciária, como se fossem auxiliares do juízo, prestando-lhe contas. Outros há que, mesmo como “pessoas jurídicas de direito público” adquirem e buscam maior autonomia em relação à figura do juiz, seja para que o trabalho a ser desenvolvido não seja pessoalizado, centrado na figura do juiz “x” ou “y” (o que, geralmente, resulta no desaparecimento das atividades do Conselho quando este magistrado é promovido/removido da comarca e a assunção de um novo juiz que não tenha nenhuma vocação ou pendor para a área da execução penal acaba desestimulando a participação comunitária). Há, ainda, outros membros de Conselhos que, após serem convocados pelo magistrado a assumirem seus cargos, tratam de organizar e constituir uma pessoa jurídica de direito privado, com personalidade jurídica e estatutos próprios, com diretoria periodicamente eleita, não só para ter independência em relação ao juízo, como, também, para mais facilmente conseguir obter recursos públicos e privados, apresentando projetos a entidades públicas e privadas dispostas a financiar iniciativas na seara penal.

Nesse quadrante, pode-se questionar qual das formas acima é a melhor para organizar um CC? A Comissão Nacional de Apoio e Incentivo aos Conselhos da Comunidade foi instada a responder a essa pergunta, e a resposta, por ora, tem sido a de que as peculiaridades locais é que devem orientar a ação dos conselheiros, pois as diversidades são tão grandes que orientação única poderia vir a frustrar o objetivo maior da própria Comissão, que é o de disseminar a existência do maior número de Conselhos possível, por todo o país. Além disso, constatou-se que tanto Conselhos que se

organizam sob a forma “pública” (como o de Vitória da Conquista - BA, por exemplo), como aqueles que se organizam sob a forma “privada” (como o Conselho Carcerário de Jaraguá do Sul-SC) têm conseguido atingir seus objetivos fundamentais. Nada obstante, a própria Comissão Nacional de Apoio e Incentivo aos Conselhos da Comunidade, ante a pouca clareza da LEP, tem deixado claro em suas manifestações públicas que o órgão mais parece se aproximar da figura de uma pessoa jurídica de direito público, estando, nesse caso, inclusive sujeita à fiscalização do Tribunal de Contas do Estado quanto a eventuais verbas de natureza pública que receba.

A verdade é que a LEP é anterior à Constituição Federal de 1988 e aí reside um dos entraves para a real definição da natureza jurídica dos CC. Foi a partir da Carta Política de 1988 que se (re) criaram os diversos “Conselhos” de Políticas Públicas (Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Saúde, de Educação, de Cultura, de Assistência Social, etc.), de sorte que a novel matriz constitucional deu-lhes novo verniz, prevendo-se, em alguns casos, a existência de órgãos executivos para certas matérias, como é o caso dos Conselhos Tutelares, integrados por pessoas eleitas pela comunidade e que recebem remuneração dos cofres públicos para o desempenho de suas funções. Nada disso ocorre na execução penal e, em especial, no campo dos CC, que são formados, na maior parte dos casos, por pessoas altruístas, abnegadas e que recebem, na sua totalidade, não mais que um “muito obrigado” pelo exercício de suas elevadas funções, depois de terem despendido tempo e recursos próprios para atenderem ao preso, ao interno e seus familiares.

No plano legislativo, portanto, não de se solucionar essas questões, conferindo-se aos Conselhos e conselheiros da comunidade o lugar que efetivamente merecem no cenário da execução penal.

1.3.3 – O papel do Juiz e do Poder Judiciário no âmbito dos Conselhos da Comunidade

Como visto no item anterior, o próprio Estado reconhece, legalmente, as suas limitações no trato da questão penitenciária, tanto que se impôs, legalmente, o dever de recorrer à comunidade para obter dela formas de

cooperação na execução penal.

No entanto, a par da existência de todo um arcabouço normativo, a verdade é que o Estado, em sentido lato, muito pouco ou nada faz para obter essa cooperação, seja por desídia, despreparo de seus agentes, acomodação, ou, até, para que a sociedade não tenha mesmo conhecimento do que se passa no interior das cadeias públicas, presídios e penitenciárias do país.

Tampouco a maior parte da sociedade se mostra interessada na execução penal, pois em tempos de acesa violência o que se vê e nota é que o agente, após a prisão e condenação, “deve sofrer”, “pagar pelo crime que cometeu”, de modo que não basta a sanção corporal imposta pelo Estado-Juiz. Há de se impor ao criminoso uma sobrepena, representada por toda a sorte de agruras e sevícias físicas e mentais, corriqueiramente observadas nos cárceres do país, quando não a própria morte. Pode-se dizer que a sociedade moderna, especialmente na América latina, por uma série de fatores que aqui não é possível abordar, vive como que um retorno à Idade Média, a despeito da existência de Estados constitucionais (Democráticos e de Direito) que têm entre seus fundamentos e princípios a necessidade inarredável de observância aos direitos humanos.

A esse complexo quadro, ao menos no que se refere à participação comunitária, pode-se denominar de “esquizofrenia conveniente”, pois, de um lado, o Estado, que se auto-impôs o dever de recorrer à comunidade no amplo campo da execução penal, muito pouco faz para que essa mesma comunidade seja verdadeira e efetiva partícipe. Afinal, dar a conhecer o que se passa no interior dos cárceres envolve não apenas uma questão de “humanidade”, mas um complexo jogo de poder que vai desde a possibilidade de questionar o preparo e a atuação concreta de agentes penitenciários e autoridades públicas (aí incluindo o juiz), chegando aos mais altos escalões governamentais, que não têm ou não aplicam políticas públicas tendentes a, pelo menos, dar uma faceta um pouco mais humana ao cumprimento das penas, notadamente as privativas de liberdade.

Em outro canto se encontra a própria sociedade, presa a uma lógica estimuladora da violência e que não se dá conta de que o preso, por pior que tenha sido o seu delito, cedo ou tarde, quer se goste ou não, volta ao

convívio social.

Nesse cenário, não restam dúvidas de que o magistrado que atua na execução penal e, por derivação natural, o próprio Poder Judiciário possuem papel fundamental na disseminação de culturas e práticas que resgatem o respeito aos direitos humanos de presos, ou mesmo de internos em hospitais de custódia e tratamento psiquiátrico, estes, muitas vezes, em situação pior do que os primeiros.

Pode-se entender que o magistrado não pode atuar como se fosse “um xerife” ou um “burocrata” da execução penal. Sua atuação deve ser pautada pelo respeito aos direitos do preso, iniciando por aqueles enunciados na Constituição Federal, passando pela LEP e chegando até o próprio Regimento Disciplinar Penitenciário, nas unidades da federação que o implantaram, sem que isso se traduza em abrir mão de posicionamentos/pensamentos juridicamente defensáveis. Assim, enquanto o juiz do processo de conhecimento olha e julga o passado - o crime praticado pelo réu e suas diversas conseqüências -, o juiz da execução volta seus olhos para o futuro, mirando nas condições e formas de como será e deve ser cumprida a pena, quando e em que circunstâncias o apenado deve sair do estabelecimento penal, não se podendo olvidar de que também deve olhar no “espelho retrovisor”, a fim de que não tome decisão precipitada e coloque em risco os direitos igualmente respeitáveis da sociedade.

Observa-se que essa atuação equilibrada no terreno da execução penal, além de preparo técnico e emocional, exige uma boa dose de “vocaçãõ” para a área, tal como ocorre em outras esferas da atuação jurisdicional (Direito de Família, Direito da Infância e Juventude, e assim por diante), precisamente porque não são jurisdições em que se tem a ocorrência de padrões decisórios. Pelo contrário, na execução, como em outras áreas mais sensíveis da jurisdição, tem-se a “justiça do caso concreto”, a exigir constante sopesar de bens e valores, direitos e garantias, não só do preso, mas, também, da sociedade.

Por isso, o papel do Juiz e, conseqüentemente, do Poder Judiciário é fundamental na criação/implantação e no posterior funcionamento dos Conselhos de Comunidade, já que agir burocraticamente e simplesmente implantar o Conselho *“só-porque-a-lei-assim-o-determina”* será de muito

pouca ou nenhuma valia. A implantação e o efetivo funcionamento de um CC requerem atuação permanente, serena e comprometida do magistrado, que, com isso, exprime parcela do seu amplo poder, que está a ser utilizada na construção de um canal de comunicação/aproximação entre a sociedade local e o respectivo estabelecimento prisional, com o objetivo de recompor a paz social. Frise-se que esta atuação pode ocorrer até mesmo em comarcas que não possuam um presídio ou penitenciária, pois nada impede a existência de um conselho comunitário, por exemplo, para auxílio, articulação e construção de políticas públicas em torno das chamadas penas restritivas de direito (impropriamente chamadas de “penas e medidas alternativas”) impostas ou a serem executadas no juízo local.

A execução penal é uma dentre outras áreas do Direito que possui uma interface marcante com a realidade que a cerca. O trabalho do magistrado não é - e nem pode - se resumir a despachar mecanicamente os processos, já que é ele demandado a conhecer em profundidade o objeto do seu trabalho, principalmente quando realiza inspeções nos estabelecimentos penais, atende a presos, egressos e seus familiares, visita entidades e se reúne, seguidamente, com prestadores de serviços à comunidade e assim por diante.

Para além, o magistrado, não raro, será o porta-voz sobre o que se passa na vida intramuros, trazendo à comunidade as informações e relatando as necessidades dos apenados e do estabelecimento local, com isso articulando e propondo soluções para os mais variados problemas que surgem.

Em síntese, esse “ativismo judicial” na seara da execução não é estranho ou refoge do comum. Trata-se de prática hoje reconhecida e incorporada ao cotidiano dos juízes, verdadeiro espaço de atuação política do magistrado, que o conecta a realidade que o cerca, própria do exercício da jurisdição no final do século XX e início do século XXI.¹²

12 Para uma noção sobre a transformação do papel do Poder Judiciário no século XX, veja-se CAPPELLETTI, Mauro. Juízes Legisladores? Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1993, p. 47 e ss. No mesmo sentido, a excelente obra de APOSTOLOVA, Bistra Stefanova. Poder Judiciário: do moderno ao contemporâneo. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1998, 208 p.

1.3.4 – Atrair a comunidade para a órbita da execução penal: como? As dificuldades ideológico-culturais, estruturais e “internas”

A esta altura, pode-se questionar, afinal, como atrair a comunidade para a órbita da execução penal, mormente após o apenado ter cometido o delito e infringido o “contrato social”? Em outras palavras, praticado o crime, como fazer com que a mesma comunidade por ele atingida se alie ao juízo da execução para a preservação dos direitos dos reclusos ou se crie uma consciência e um movimento que exijam patamares minimamente civilizados e aceitáveis de cumprimento da pena? Como responder, por outro lado, à indagação sobre o tradicional desinteresse e omissão do Estado (em sentido lato) quanto aos direitos das vítimas atingidas pelo delito?

Podem ser mencionadas, sinteticamente, três grandes dificuldades práticas para que isso seja alcançado na seara da execução da pena, que cognominamos de (dificuldades) (a) ideológico-culturais, (b) estruturais e (c) “internas”.

As dificuldades ideológico-culturais são aquelas ligadas à concepção que a sociedade moderna tem e faz do direito penal (e aí, por certo, da execução penal) e do papel do Estado contemporâneo nesse campo, mais precisamente nos últimos trinta anos.

Nesse sentido, é inegável que, a partir de meados da década de 80 do século passado, em todo o mundo, os criminosos - e a criminalidade daí resultante - passaram a atuar de uma forma diversa, sobretudo a partir do incremento do tráfico ilícito de drogas e de armas. Em realidade, passou-se a verificar que o crime adotou verdadeira estrutura empresarial. O que antes parecia ser uma característica apenas de certos segmentos do crime - em especial das diversas “máfias” - passou a outras espécies de grupos de delinqüentes, que adotaram uma organização mais ou menos complexa, nomeadamente em grandes e médios centros urbanos, para, a um só tempo, aumentar seus lucros e expandir seus negócios ilícitos e, também, para dar aparência de legalidade a operações escusas e que tinham origem no crime.

O combate, pelo Estado, a esse tipo de criminalidade, deu-se, em um primeiro momento, de uma forma um tanto quanto desarticulada, o que gerou – e isso, infelizmente, é constatável até hoje – um aumento da criminalidade violenta, como produto direto do confronto de órgãos policiais com integrantes de facções, grupos ou organizações criminosas, organizadas ou não. Assim, observou-se o vertiginoso e assustador aumento das taxas de homicídio no Brasil e em alguns países da América Latina.

O próprio sistema prisional passou a ser, em muitos casos – como até hoje ocorre – o centro nervoso de algumas organizações criminosas, já que a aparente falta de visibilidade que se empresta ou se insiste em emprestar ao condenado (para o bem ou para o mal, o sujeito está preso, “cumprindo pena”) serve de disfarce ideal para essa espécie de atividade, na qual o Estado finge que cumpre o seu papel de repressor da criminalidade e a sociedade ilude-se e acredita estar desfrutando de alguns momentos de paz.

A reação dos meios de comunicação, ou simplesmente, da mídia, e a conseqüente resposta do Estado a esta reação foi o surgimento de um tipo de discurso e uma prática legislativa que Luiz Flávio Gomes (e não apenas ele), baseado em estudos de autores nacionais e estrangeiros, chama de “movimento da lei da ordem”¹³. Esse movimento teve origem nos Estados Unidos da América, e, no Brasil, sobretudo a partir dos anos 90, resultou em um endurecimento da legislação penal como forma de se conseguir combater o novo tipo de criminalidade que surgia. Desse tempo, no Brasil, por exemplo, foi o surgimento da chamada Lei dos Crimes Hediondos, que, apesar de atender a um ditame constitucional (art. 5º, XLIII), foi redigida com imperfeições técnicas, notadamente quanto à impossibilidade de progressão aos condenados por crimes hediondos ou a ele equiparados (art. 2º, § 2º da Lei 8.072/90), que teriam de cumprir suas penas em regime integralmente fechado, só podendo usufruir do benefício do livramento condicional após o cumprimento de 2/3 da pena, dispositivo este que, após dezesseis anos de vigência da lei, foi considerado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (STF).

13 V. GOMES, Luiz Flávio. Palestra proferida em 15.07.2004, por ocasião do Encontro Estadual de Juízes de Execução Penal do RS, reunidos em Canela-RS, em 14 e 15 de julho de 2004. A palestra está transcrita no site do TJRS (http://www.tj.rs.gov.br/institu/correg/acoeg/Encontro_Exec_Canela.doc). Acesso em 13.09.2008.

Ainda segundo Luiz Flávio Gomes¹⁴, no Brasil, ao longo dos anos 90, a esse movimento legislativo-repressivo “da direita” aliou-se a “esquerda punitiva”, consagrando, ao final, a existência de um verdadeiro “direito penal do inimigo”, no qual os tipos penais são redigidos e tem por escopo o ataque a situações específicas e determinadas, muitas vezes carentes de melhor técnica legislativa, erigindo a pena de prisão como a solução para os males da sociedade contemporânea.¹⁵

Por certo, essa reação à criminalidade produziu – e produz—na população uma reação bem definida e facilmente verificável, que é aquela traduzida na expressão “bandido bom é bandido morto”. O combate ao crime, ou o desejo de que não ocorram os crimes, natural para a maior parte dos seres humanos, foi transformado em discurso de medo constante, de forma que a melhor forma de se alcançar uma justiça rápida e eficaz seria por meio da flexibilização dos direitos do preso, ou, quando menos, a minimização de direitos tradicionalmente reconhecidos em países democráticos. O medo passou a ser a pedra de toque da mídia e da legislação penal.

Houve, por certo, reação esses movimentos, de bem menor expressão e alcance social, com ações pela adoção e necessidade de um direito penal mínimo, ou, em situações extremas, pelo chamado abolicionismo penal.

Nesse choque de ideologias, para a seara da execução penal o que sobrou foi uma grande aversão em relação a tudo que esteja a ela relacionado, especialmente o tema do preso e seus direitos, pois a doutrinação constante trouxe uma cultura muito forte e ainda dominante de que não vale a pena investir, pensar e, de alguma forma, modificar

14 GOMES, Luiz Flávio. Ob. cit., idem.

15 Não sem razão, o sociólogo e professor da Universidade da Califórnia, Loïc Wacquant, em excelente artigo, refere que “a sociedade norte-americana é cinco vezes mais punitiva hoje do que há 25 anos. O acionamento da luta contra o crime serviu tão-somente como pretexto e trampolim para uma reformulação do perímetro e das funções do Estado, que resultou no enxugamento do seu componente de welfare. O complexo penitenciário ganhou um lugar central como instrumento para a administração da pobreza, nas encruzilhadas do mercado de trabalho desqualificado, no colapso do gueto urbano e nos serviços de bem-estar social ‘reformados’ de modo a reforçar a disciplina do trabalho assalariado dessocializado”. V. WACQUANT, Loïc. O lugar da prisão na nova administração da pobreza. Revista NOVOS ESTUDOS CEBRAP 80, março de 2008, pp. 9-19.



o panorama da execução. Enfim, o preso “*deve-ir-para-local-em-que-ele sofra-o-mais-que-puder*”, lógica medieval e deficiente que não se dá conta de que, com isso, apenas se está re-estimulando a violência e, assim, a própria criminalidade na sociedade contemporânea.

Acredita-se que um bom início para se ter um discurso e uma prática plausíveis e que sejam capazes de seduzir as pessoas seja o de difundir a idéia de que a instalação e o funcionamento dos Conselhos, enquanto instâncias representativas da comunidade, estão voltados ao combate da violência.

Com efeito, o atual sistema prisional brasileiro há muito perdeu o norte de (re) inserir ou (re) socializar, já que nossas prisões são simples depósitos de seres humanos, que na maior parte dos casos não são submetidos a nenhum tipo de tratamento penal pelo Estado durante o lapso de confinamento. Na verdade, ao final, a pena transformou-se em um período no qual o indivíduo é retirado, temporariamente, de circulação, e não tem servido a outra coisa que não a isso, já que nenhum, ou quase nenhum trabalho é realizado pelo Estado com e pelo apenado, que não tem, em boa parte das prisões nacionais, sua condição de ser humano respeitada. As condições das prisões e dos presos que nela se encontram são as piores possíveis, de sorte que o que se está a fazer no atual sistema prisional brasileiro é retroalimentando a violência, desta feita patrocinada pelo Estado e pela sociedade.

Sob esta ótica, há de se incrementar a noção de que um preso bem tratado significa menos uma vítima da rua. A prisão é um período mais do que propício para que o Estado desenvolva e cumpra o seu mister na execução penal, que é o de tentar (ao menos isso) resgatar o sujeito e redefinir o seu papel na sociedade, dando-lhe instrumentos (educação, trabalho, assistência psicossocial, religiosa, etc.) que possam vir, no futuro, a facilitar a sua vida e excluí-lo da alçada de mira do crime. Para tanto, o CC é um dos instrumentos criados pela LEP para auxiliar o juízo nesse mister, devendo ser visto, também, como um órgão que formule e exija a implantação de políticas públicas nessa área.

Outras dificuldades são as ditas estruturais, sobretudo àquelas relacionadas a práticas de desmantelamento, abandono e inapetência pelo Estado no aporte de recursos materiais e humanos para o sistema prisional como um todo. Na raiz dessas práticas existe, por certo, uma ideologia, na

maior parte dos casos traduzida numa expressão bastante ouvida de que “devemos investir em escolas para não investir em presídios”, como se um investimento, necessariamente, excluísse o outro, quando se sabe que os gastos numa e noutra das áreas, se se quiser construir uma sociedade que desfrute de um mínimo de tranqüilidade, devem ser permanentes.

Nesse plano, também, vê-se que os governantes que se sucedem ao longo do tempo não possuem planos concretos e claros para o sistema prisional. Quando indagados a respeito do tema, candidatos a cargos no Poder Executivo da União e dos Estados - sendo que a estes últimos, no Brasil, sempre se delegou o trato das questões penitenciárias, situação que só recentemente começou a se alterar a partir de um comprometimento mais direto da União com a segurança pública - freqüentemente respondem ou com um surrado (e comprovadamente ineficaz) discurso de endurecimento das leis penais, desviando o foco da questão, ou com o reconhecimento da necessidade de investimentos em ou outro estabelecimento penal, mas não com uma política criminal sólida, articulada e consistente para todo o sistema de justiça criminal.

A compreensão dessa questão, na maior parte dos casos, é limitada a investimentos em “segurança pública”, ou, simplesmente, aparelhamento das polícias, como se o sistema prisional não fizesse parte daquele conceito. Não que não se deva investir nas polícias: ao contrário, os investimentos em polícias bem preparadas não apenas do ponto de vista material, mas, também, tecnológico e humano (e, sob este aspecto, a preparação deve ter como fundamento o inarredável respeito aos direitos humanos) é mais do que necessário. O que não pode ocorrer é o (proposital) esquecimento do sistema penitenciário, que é o desaguadouro da atuação dos demais atores do sistema de justiça criminal, que abrange desde a atividade das polícias, perpassa pela atuação do Ministério Público e do Poder Judiciário, chega aos cárceres (políticas bem definidas de tratamento penal, aumento e capacitação de servidores penitenciários, etc.) e culmina com programas sociais bem articulados voltados aos egressos do sistema e seus familiares.¹⁶

16 Até para que presos e familiares não sofram com o que Miguel Reale Júnior denominou de “choque de liberdade”. V. REALE JÚNIOR, Miguel. Palestra proferida em 14.07.2004, por ocasião do Encontro Estadual de Juizes de Execução Penal do RS, reunidos em Canela-RS, em 14 e 15 de julho de 2004. A palestra está transcrita no site do TJRS, em http://www.tj.rs.gov.br/institu/correg/acoaes/Encontro_Exec_Canela.doc. Acesso



As dificuldades estruturais, não raramente, têm feito com que os CC encabeçam movimentos exigindo ações do Estado, exercendo pressão para que se mude a realidade, sempre com o objetivo de que se cumpram os ditames constitucionais e legais em tema de execução da pena. Podem-se citar inúmeros exemplos, mas, para não cansar o leitor, citam-se apenas cinco.

O primeiro, do Conselho da Comunidade de Lajeado-RS, que, com parcela de recursos próprios, auxiliou o Estado na construção de albergue para presos do regime semi-aberto, ação que há muito vinha sendo reclamada pela comunidade local e constantemente adiada. Somente depois de forte pressão da comunidade é que o Poder Executivo do Estado começou a se mobilizar para obter os recursos e, assim, com auxílio do CC de Lajeado, construir o antedito albergue.

Pode-se citar, também, o Conselho da Comunidade de Porto Alegre-RS, que, pelo segundo ano, tratou de mobilizar os familiares de apenados para seminário de abrangência estadual, a fim de discutir as dificuldades enfrentadas e soluções encontradas pelas famílias de apenados, enquanto estes cumprem a pena e logo após obterem a liberdade. Nos dois encontros realizados extraíram-se conclusões e foram feitas reivindicações, mais tarde levados ao Poder Executivo gaúcho.

Em um terceiro caso, o Conselho da Comunidade de Cachoeira do Sul-RS, percebendo a ociosidade no interior do cárcere e a falta de ação estatal mobilizou-se e implantou no entorno do presídio local uma pequena fábrica de lajotas, sendo que, no momento, está procurando constituir uma cooperativa social de apenados para a venda da produção.

Em Pelotas-RS, o CC foi co-fundador e até hoje auxilia na manutenção da COOSAPEL, Cooperativa Social dos Apenados e familiares do Presídio local, com vistas a comercializar a produção feita pelos apenados e, com isso, gerar renda a presos e familiares.

Por último, em Vitória da Conquista, na Bahia, o CC, com a colaboração e apoio do Juiz das Execuções e do Ministério Público, editou uma cartilha ilustrada intitulada “O Direito Penal ao Alcance de Todos”, distribuída aos

em 13.09.2008.

segregados no estabelecimento prisional local, contendo, em linguagem simples e direta, um conjunto de informações mínimas destinadas às pessoas privadas da liberdade.

Na maior parte dos projetos acima desenvolvidos o Estado acabou se perfilando à iniciativa dos conselheiros comunitários, até porque esses trabalhos não seriam realizados se não houvesse, de alguma forma, a colaboração estatal. Mas o início desses trabalhos deu-se a partir do esforço dos CC, que, ao fim e ao cabo, acabaram contando com o apoio e colaboração da direção dos respectivos estabelecimentos prisionais ou órgãos estatais encarregados da execução penal.

Importante referir, contudo, que a atividade dos CC não pode, simplesmente, resumir-se a suprir as carências estruturais e conjunturais do Estado. Se é certo que, em vários casos, a atuação do CC deve-se pautar – e terá de assim ser, ao menos em um primeiro momento – por um viés assistencial (fornecimento de medicamentos, próteses, material de higiene, alimentos, assistência moral e religiosa, etc.), não se pode perder de vista que esse tipo de linha de trabalho desestimula o Estado a cumprir os seus deveres constitucionais e legais na execução. Gera o que se pode denominar de acomodação estatal, prejudicial para o alcance dos fins maiores colimados pelos CC.

Devem ser analisadas, ainda, as dificuldades ditas “internas”, inerentes à atuação dos juízes e, por conseqüência, do Poder Judiciário na execução da pena, alertando para o fato de que o tema não se esgota com as considerações que aqui são feitas e que, talvez, devam merecer maior e melhor trabalho de pesquisa.

Uma primeira grande dificuldade que se constata, empiricamente, em relação a alguns membros do Poder Judiciário na seara da execução penal é, ainda, a firme crença na pena de prisão como um “bom instrumento” de pacificação social na sociedade contemporânea, quando se sabe que os cárceres só têm servido como *locus* privilegiados de reprodução da violência. Cria-se, dessa forma, um círculo vicioso em que a condenação criminal remete o indivíduo ao cárcere, de onde este sai mais e melhor preparado para novos delitos. É certo que, até o momento, a história da ciência criminal não parece ter apresentado melhores alternativas à prisão no caso de delitos que violam bens e direitos fundamentais, caros a

qualquer ser humano (vida, integridade física, costumes, etc.), exceção feita à aplicação das chamadas (impropriamente) penas e medidas alternativas, destinadas aos crimes de menor potencial ofensivo.

Seja como for, esta “crença”, real ou simbólica, na pena de prisão faz com que muito poucos magistrados se interessem, verdadeiramente, pela execução penal, na medida em que lá o magistrado passa a lidar com problemas que são sublimados ou não aparecem, com sua verdadeira face e identidade, no asséptico processo de conhecimento onde a pena foi aplicada. Na execução penal, o juiz, queira ou não, passa a conhecer mais de perto o preso e sua dura realidade (principalmente o arsenal de doenças infecto-contagiosas a que passa a ser submetido, promiscuidade, sevícias, problemas em torno da violência praticada por seus pares ou por agentes do Estado, etc.); toma contato com os familiares do apenado e com as enormes dificuldades que a pena privativa de liberdade lhes acarreta, especialmente quando o provedor do sustento familiar é encarcerado; dá-se conta - e se frustra - com a reiterada ineficiência, despreparo e, em casos extremos, com a má-fé existente em órgãos executivos.

Outra dificuldade própria do Poder Judiciário gira em torno da inexistência de um discurso unívoco em relação a certos instrumentos legais que objetivam evitar o encarceramento, como é o caso das penas e medidas alternativas. Somente de alguns anos para cá, depois de esforço do Ministério da Justiça, por meio de Comissão especialmente formada para esse fim, de setores do Judiciário e do Ministério Público, essas penas vêm tendo maior aplicabilidade no país, nada obstante existam na legislação desde a reforma da Parte Geral do Código Penal, realizada pela Lei 7.209/84. Mesmo assim, em setores da magistratura e do Ministério Público ainda se observam resistências a esse tipo de medida, tida como ineficaz/ineficiente para fins de prevenção geral do delito. Felizmente, as estatísticas nessa área demonstram que esse tipo de pensamento não parece corresponder à realidade, porquanto a efetiva aplicação e correta execução das penas alternativas têm servido, sim, para evitar a reincidência e o cometimento de delitos de maior gravidade.

Por outra, e já tangenciamos este aspecto anteriormente, é oportuno que se diga que não se pode pretender que a participação do Conselho da Comunidade na execução penal tenha, apenas (sem repeli-lo, gize-se), um viés assistencial/assistencialista, ou de supridor das deficiências

do Estado-administração (especialmente pela compra de bens materiais que, sabidamente, não são alcançados pelo Estado à massa carcerária), como não raro acontece e é, por vezes, o desejo de alguns magistrados ao constituírem o Conselho da Comunidade. Acredita-se que, atualmente, entre outros aspectos, a participação da comunidade deve ser muito mais intensa, servindo como instrumento de fiscalização do Poder Público durante a execução da pena, estimulando a criação de políticas públicas para presos, internos, egressos e seus familiares, intervindo em nível local para que a brutal realidade dos cárceres nacionais não seja tão rapidamente esquecida pela sociedade.¹⁷

A adoção de uma postura mais incisiva por parte do CC, por vezes, acaba impressionando negativamente o magistrado da execução penal, que se sente, ou é, também, “cobrado” para assumir posição mais ativa nessas questões. Certamente, seu trabalho não será – nem poderá ser – somente aquele “de gabinete”, despachando processos, pois a execução da pena – como, de resto, o exercício da jurisdição como um todo – exige comprometimento.

De se lembrar, ainda, que o controle social das atividades ou, eventualmente, da inércia de alguns órgãos da execução por parte dos CC não deve ser visto, especialmente por juízes e agentes do Ministério Público, como uma ameaça. Trata-se de um caminho natural e legalmente reconhecido que possui a sociedade democrática, para ingressar¹⁸, conhecer, relatar, denunciar e, com isso, tentar transformar a realidade

17 Noberto Bobbio, em obra clássica, lembra que a passagem do Estado Liberal para o Estado de Bem-Estar coincidiu, em boa medida, com o caminho de incremento da democracia nas sociedades modernas. Por isso, segundo ele, nos Estados democráticos “sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações de mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos os indivíduos. Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, no qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos e concorrentes com sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos). In: O Futuro da Democracia. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 35.

18 Alguns CC, não raro, têm encontrado resistências de autoridades penitenciárias para ingressar em prisões, quando, então, podem e devem contar com o respaldo dos juízes de execução para conseguir fazê-lo, mormente quando a proibição de ingresso não se mostre minimamente justificada.



dos cárceres nacionais, especialmente porque se qualquer desses atores tentar cumprir isoladamente as suas funções, certamente, muito pouco ou quase nada será mudado.

O trabalho integrado entre juízo da execução penal e CC, onde ocorre, tem servido, em muitos casos, como fonte inesgotável de debates sobre a realidade das prisões e como elementar instrumento de participação social para se exigir de altas esferas administrativas ações concretas para a mudança nas condições de tratamento de presos, internados, egressos e seus familiares.

De tudo isso decorre, ainda, a importância do papel dos órgãos de cúpula da Administração da Justiça, notadamente das Corregedorias, imprescindíveis à organização, estímulo, apoio e capacitação permanente de magistrados da área da execução penal e, como não pode deixar de ser, na criação e implantação de CC nos Estados. Ainda hoje, poucas são as Corregedorias que têm dedicado atenção especial a essa matéria especializada, nada obstante em eventos de caráter nacional muitos de seus representantes tenham assumido, solenemente, compromissos nessa direção.¹⁹

Por fim, também dificuldades materiais do Poder Judiciário, principalmente nas unidades federativas - sobretudo pelo constante contingenciamento de verbas orçamentárias - têm impedido a realização de um bom trabalho em matéria de execução penal. Cite-se, a título de exemplo, a ausência, na maioria dos Estados, de uma estrutura básica de apoio aos juízes de execução, especialmente para a fiscalização dos estabelecimentos prisionais, o que é fator de desestímulo para o empreender de outras iniciativas nesse setor.

1.3.5 – Perspectivas de atuação

¹⁹ A título de exemplo, no XXXVII ENCOJE (Encontro Nacional de Corregedores-Gerais de Justiça), realizado em Recife-PE, de 15 a 17 de março de 2005, uma das metas que passaram a ser perseguidas pelas Corregedorias dos Estados foi a de estimular a criação e funcionamento de CC, o que não se verificou, até hoje, em muitas unidades da federação. Recentemente (11/09/2008), o próprio Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por seu Presidente, Min. Gilmar Mendes, promoveu encontro destinado a discutir com juízes de execução penal os problemas dos sistema penitenciário brasileiro e, bem assim, objetivos e soluções a serem alcançados pelo Judiciário nesse campo.

Visto o amplo quadro com o qual se deparam os operadores jurídicos e a sociedade em geral na execução da pena, já é mais do que hora de mencionar, ainda que em breves linhas, quais são algumas possibilidades concretas para que se fomente e viabilize o funcionamento de Conselhos da Comunidade.

No Poder Judiciário dos Estados, incumbe às Corregedorias-Gerais de Justiça o dever de motivar seus juízes de execução a criarem, nos termos da LEP, os Conselhos da Comunidade. Para tanto, um eficaz instrumento pode ser o envio, por parte do Desembargador Corregedor-Geral, de ofício-circular ressaltando a importância da criação do CC em nível local, conferindo prazo para sua implantação e início de atividades, com posterior encaminhamento e centralização de dados nas Corregedorias e Conselhos Penitenciários estaduais, que podem até firmar convênio no sentido de criar um programa estadual de estímulo e apoio aos CC.

Cabe, aqui, dizer que, em muitas Comarcas – notadamente naquelas onde exista uma penitenciária – a especialização de uma unidade judiciária como “Vara de Execução Penal” mostra-se indispensável, dada a especialidade da matéria e a necessidade de que se tenha um magistrado, como anteriormente referido, “vacionado” para o exercício do mister. Em boa parte das Comarcas brasileiras o juiz acumula competências (é juiz criminal e de execução, ou, ainda, jurisdiciona outras matérias), o que se revela contraproducente e faz com que a execução seja, mais uma vez, negligenciada.

Relevante, nesse plano, mais uma vez, a atuação das Corregedorias de Justiça na identificação de gargalos e na pronta realização de estudos visando à especialização, assim como pela criação de órgãos colegiados que reúnam os principais Juízes de execução do Estado para discussões periódicas, o que certamente proporcionará a recolocação da execução no patamar de destaque que há muito está a merecer da Administração da Justiça.

Já se disse, sob outro viés, que a criação de um CC pode ser feita mesmo em locais nos quais não haja um presídio ou penitenciária. Ele pode ser instalado em comarcas nas quais apenas se cumpram penas restritivas de direitos. Nesses casos, o CC passa a ser um importante parceiro do juízo da execução na realização dos fins legais e na efetivação de penas dessa natureza (obtenção de locais e encaminhamento de prestadores de

serviço; encaminhamento de prestadores que apresentem problemas de drogadicção ou alcoolismo; organização de programa local de limitação de final de semana, etc.).

Por outra, nada impede que duas ou mais Comarcas – geralmente por conta do recolhimento de presos em apenas uma delas – organize e crie um único Conselho da Comunidade, de âmbito regional, congregando pessoas e lideranças de todas as comunidades envolvidas, que passarão a buscar soluções e formas de atuação para os apenados, internados, egressos e familiares daquela região geográfica.

Cumpra observar que o Conselho da Comunidade é formado, nos termos do art. 80 da LEP, por representantes da OAB, da Associação de Comércio e Indústria local e do Conselho de Serviço Social. A toda evidência, o rol de integrantes é meramente exemplificativo, de sorte que dele podem – e devem – participar representantes das igrejas locais, instituições públicas e privadas que, de alguma forma, tenham interesse ou dever legal de auxílio ao preso, egresso e familiares. O essencial é que o CC tenha o “cheiro da cadeia”, ou seja, que seja um órgão que visite periodicamente o estabelecimento penal e sirva de canal de comunicação entre o que passa no mundo intramuros e a sociedade. Não pode ser, apenas, um órgão burocrático, constituído apenas *pro forma* e com atuação fragmentada ou limitada a alguns períodos do ano.

Instalado o Conselho comunitário, é importante que todos os órgãos locais da execução penal – no caso do Rio Grande do Sul essa parceria se estabeleceu entre a Corregedoria da Justiça e o Conselho Penitenciário – preocupem-se em capacitar os conselheiros de comunidade, dando-lhe noções sobre a execução da pena e sobre as funções que assumiram ou irão assumir. Sobre isso, vale mencionar que o próprio Ministério da Justiça, por meio do DEPEN, vem financiando a capacitação de conselheiros de comunidade, arcando, total ou parcialmente, com suas despesas de locomoção, alimentação e hospedagem em cursos de um ou dois dias. Para tanto, é necessário que haja a apresentação de projeto específico, de âmbito estadual, a ser enviado com antecedência ao DEPEN para possibilitar a regular liberação de recursos públicos para essa finalidade.

Oportuna, também, a realização de encontros periódicos entre o Juiz

da execução penal e os conselheiros de comunidade (encontros semanais, quinzenais ou mensais) para que se discutam as várias interfaces das atuações de uns e de outros. Com isso, aprimoram-se conhecimentos, informações, fixam-se metas de atuação para o ano/semestre, combina-se, até mesmo, a realização de inspeção conjunta, da qual pode resultar elaboração de relatório único sobre as condições e necessidades do estabelecimento penal da Comarca e quais as medidas que, dali para diante, serão adotadas.

O CC também deve efetuar parcerias com os demais órgãos de governo e da sociedade civil (Prefeitura Municipal, Conselhos de Direitos, Universidades, etc.), a fim de que com eles passe a trabalhar articuladamente, promovendo palestras e encontros sobre execução penal, editando cartilhas de direitos, esclarecimentos à comunidade e assim por diante.

Deve o Poder Judiciário, seja pela atuação das Corregedorias-Gerais ou do próprio Juiz da execução, na medida de suas possibilidades, assegurar espaço físico no interior dos Fóruns para que os CC façam, semanalmente, os seus atendimentos a presos, egressos, internados e familiares. Sem esta estrutura mínima, o trabalho se torna difícil, quando não impossível.

Essas são, portanto, algumas sugestões e modos de atuação sugeridos para o Judiciário e os Conselhos da Comunidade. As ponderações realizadas, como visto, não exaurem o tema, mas demonstram que não apenas o Judiciário deve-se abrir à participação comunitária, como a própria comunidade quer e espera que o mundo da execução penal lhe seja franqueado.

Neste capítulo serão apresentados quatro olhares sobre a atuação dos conselhos da comunidade. No primeiro texto são oferecidas reflexões sobre a participação social e a segurança pública e a caracterização dos conselhos comunidade na região sul, bem como algumas breves conclusões a partir desse estudo. O segundo artigo aborda aspectos históricos da participação social e a pena privativa de liberdade, aprofundando-se na realidade da região norte. O terceiro texto apresenta a Federação dos Conselhos de Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul – FECCAPEN/RS, a única entidade estadual formal que congrega conselhos da comunidade até o momento. E, por último, o Conselho da Comunidade de Campo Grande relata etapas da história de 10 anos de atuação.

2.1 - Questões sobre o contexto e a atuação dos Conselhos da Comunidade: a experiência da Região Sul²⁰

Valdirene Daufemback

2.1.1 Introdução; 2.1.2 A invenção da Segurança Pública: refletindo sobre o contexto da atuação dos Conselhos da Comunidade; 2.1.3 Breve análise dos dados sobre os Conselhos da Comunidade da Região Sul; 2.1.4 Considerações Finais

RESUMO

É preciso questionar a origem do conhecimento que é divulgado pelas instituições sociais (mídia, universidade, editora, governo, entre outras), pois o saber também é produzido em meio a uma relação de poder. Nesse sentido, é importante questionar quais as verdades que são assumidas pelos Conselhos da Comunidade. Um dos discursos que se impõe nesse âmbito é o da segurança pública. Qual a origem do conhecimento sobre segurança pública? A segurança como política pública é uma invenção da sociedade moderna, resultado de um contexto histórico e econômico que fomenta o individualismo e a insegurança social que por sua vez é retroalimentado pela demanda excessiva de proteção por parte da população, manifestação do medo e cultura do risco. Com o objetivo de conhecer a práxis dos Conselhos da Comunidade da Região foi realizada uma pesquisa os Conselhos presentes no II Encontro Regional dos Conselhos da Comunidade que ocorreu em 2007. São discutidas questões sobre a atuação dos Conselhos da Comunidade a partir dos dados de ano de fundação, constituição jurídica, composição, sede própria, recursos financeiros, atividades realizadas, elegibilidade e periodicidade da diretoria, experiências exitosas, perspectivas de atuação e dificuldades encontradas.

20 Valdirene Daufemback, Psicóloga, Mestre em Psicologia, Doutorando em Direito, Professora Universitária, integra o Conselho da Comunidade de Joinville (SC), a Comissão Nacional de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ambos do Ministério da Justiça.

2.1.1 - Introdução

Que conhecimento tem-se sobre a origem do que sabemos? O quanto é possível confiar naquilo que parece óbvio e natural? Quantos “olhares” são possíveis sobre o mesmo tema ao mesmo tempo? E em tempos diferentes? E em espaços diferentes? A realidade é mais complexa do que parece, nela estão presentes subjetividades, intenções e históricos que precisam ser desvelados para que o fenômeno social seja mais bem avaliado.

Essas questões remetem ao discurso de Foucault (filósofo francês do século passado, destacado por sua militância e por sua produção teórica no campo da loucura, da prisão, da verdade nos meios jurídicos, entre outros temas) na sua aula inaugural no Collège de France, em 2 de dezembro de 1970. Naquela oportunidade Foucault dissertou sobre a “vontade de verdade”, explicando como a sociedade no decorrer dos anos se apoiou nos discursos institucionais para decretar o que se tornaria verdadeiro a todos, como se tudo se desse de forma isenta, sincera e natural. Ou seja, não se questiona de que forma os discursos institucionais (sejam das universidades, das editoras, do governo, dos meios de comunicação, ou de qualquer outra origem) se produzem e aparecem, quais foram as escolhas que permitiram o emergir daquele entendimento, quais foram os olhares que possibilitaram o ver de determinados ângulos. Para Foucault, “o discurso verdadeiro não é mais, com efeito, desde os gregos, aquele que responde ao desejo ou aquele que exerce o poder, na vontade de verdade, na vontade de dizer esse discurso verdadeiro, o que está em jogo, senão o desejo e o poder?”²¹ Embora, aos olhos da população, a verdade aparece como algo sem “vontade”, algo sem origem, algo sem interesse, algo completo. Pois bem, não vamos aprofundar mais as reflexões de Foucault, mas vamos emprestar essa idéia da “vontade de verdade” para explicar o fenômeno da invenção da Segurança Pública, tema que “atravessa” e “estrutura” a discussão sobre atuação dos Conselhos da Comunidade (CC) como será demonstrado mais adiante.

Considerando as ponderações de Foucault sobre a “vontade de verdade”, que alude sobre o desejo de saber o que realmente acontece sob a falácia de que não há interferência do contexto sobre as descobertas feitas e divulgadas, é possível perguntar: o que é segurança pública? Como ela surgiu? Com quais problemas de segurança pública a sociedade

21 Foucault, Michael. A ordem do discurso. São Paulo: Editora Loyola, 2000 (pag. 20).

moderna convive? E quem, como e onde tem dado essas respostas para a sociedade nas últimas décadas? Não se pretende detalhar todas essas questões, no entanto serão abordados alguns aspectos no intuito de ajudar no entendimento delas.

2.1.2 – A invenção da Segurança Pública: refletindo sobre o contexto da atuação dos Conselhos da Comunidade

A segurança pública adquiriu, na sociedade moderna, status de política pública, tornou-se um tema amplamente discutido, motivo de preocupação da população e justificativa para um conjunto de medidas nacionais e internacionais de controle dos indivíduos. No entanto, é possível verificar que ela foi configurada em determinado momento da história da sociedade, fazendo parte do cenário de ambigüidades da modernidade. A modernidade trouxe uma nova forma de compreender os indivíduos, eles passaram a ser reconhecidos por si mesmo, independentemente de sua inscrição em grupos sociais, o que Thomas Hobbes²² nomeou como uma “sociedade de indivíduos”. Em tese, uma sociedade de indivíduos não seria mais uma sociedade, pois não haveria mais um regulamento coletivo, passando a ser cada um por si e todos contra todos. Nesse sentido, os integrantes dessa sociedade passam a viver sobre ameaça permanente, o que demanda a necessidade de serem protegidos. Assim, é possível dizer que as sociedades modernas são alicerçadas pela insegurança, pois são compostas por indivíduos que não tem a capacidade de garantir sua proteção e a dos demais. Se por um lado esse modelo supervaloriza o indivíduo de direitos e sua independência, o vulnerabiliza por desligá-lo de acordos coletivos. Nesse contexto, se amplia a função do Estado que precisa dar conta da demanda incondicional de proteção da sociedade, e ao mesmo tempo, fazer isso com respeito à liberdade e autonomia dos indivíduos.

No entanto, existe um aspecto que agrava a sensação de insegurança. O sentimento de insegurança não é exatamente proporcional aos perigos reais que ameaçam a população, é influenciado pelo contraste entre a expectativa socialmente construída de proteção e a factual capacidade de

22 Thomas Hobbes, *Le Léviathan*, Paris: Sirey, 1971.

uma determinada sociedade efetivá-la. Essa expectativa está relacionada à noção de risco dos indivíduos, que devido à grande contingência de fatores imprevisíveis aos quais está sujeita a realidade social, potencializados pela própria ação humana (violência, recursos tecnológicos, poluição, etc), é superestimada, o que Anthony Giddens²³ nomeia como “cultura do risco”. Os indivíduos, acometidos dessa busca incessante de controlar e eliminar os riscos, criam uma demanda desproporcional de segurança, reduzindo as possibilidades reais de ser protegido e aumentando a ansiedade.

Outro fator que apresenta relação com a aquisição da sensação de insegurança, é a manifestação do medo, principalmente no espaço público. O medo, como parte da ordem social, se expressa diferentemente nos tempos históricos, é produzido em larga escala e em diferentes classes sociais e basea-se no desnível entre o sentimento de desproteção do cidadão e a crença na eficácia das instituições de controle social. Na modernidade a construção do medo foi redimensionada pela mídia, que por meio dos programas televisivos policiais sensacionalistas, filmes de terror, telejornais, revistas, entre outros, fazem as experiências circularem, produzindo diferentes significados, associações, linguagens e comportamentos. As narrativas do medo compartilhadas por meio da mídia apontam para uma necessidade de permanente vigília, aplicação do exemplo para todas as circunstâncias, independente do contexto, e eleição de algumas categorias temidas (usando uma metáfora, é possível dizer que a mídia, com relação à segurança pública, produz uma visibilidade que cega). Para defender-se dos riscos eminentes e do medo, foi naturalizada a idéia de prevenção permanente por meio dos equipamentos de vigilância eletrônica, arquiteturas robustas, barreiras de acesso (principalmente entre o mundo público e privado), alarmes, vidros fumés, entre outros artificios.

É nessa conjuntura que a população urbana parece se relacionar com a segurança pública: num modelo de convivência individualizador e fundamentado na insegurança, inflacionando a existência de riscos e perigos a partir de uma alta exigência de proteção e cultuando o medo como forma de perpetuar o ciclo da insegurança social. Considerando que os CC atuam nesse contexto, implicados pelas demandas e estereótipos sociais, pautar seu trabalho compreendendo qual é a vontade que se

23 Anthony Giddens, *Les Conséquences de la modernité*, Paris: L'Harmattan, 1994.

expressa nas verdades sobre segurança pública, principalmente ditas pela mídia e pelos órgãos de repressão, pode embasar uma postura e atuação de transformação desse quadro social. Os discursos de necessidade de privatização da segurança e das prisões, de primazia dos métodos de repressão sobre os métodos de educação, de naturalização da violência, de violação dos Direitos Humanos daqueles que não são “humanos direitos”, entre outras manifestações cotidianas precisam ser combatidas a partir do entendimento daquilo que motiva essas afirmações e que sociedade se pretende construir com essas verdades. Os CC se colocam como uma possibilidade de problematizar essas questões e traçar novos rumos.

Os CC representam a real possibilidade de intervir nas relações sociais dentro e fora da prisão, trazendo à tona a necessidade de modificar o modelo de convivência individualizador, que é fundamentado na insegurança, potencializando formas mais justas e cooperativas de coexistência. Nesse sentido, promover a aproximação da comunidade com a prisão e da prisão com a comunidade, por meio do Conselho da Comunidade, pode favorecer o desvelamento e o enfrentamento de esquemas que originam e reforçam a criminalidade, que se encontram no seio da própria sociedade. É necessário compreender que a prisão e as pessoas lá detidas integram a mesma sociedade em que vivemos, e não um mundo à parte sobre o qual nada temos a ver, os Conselhos da Comunidade operam como um mecanismo para esse reconhecimento e para que a sociedade civil possa efetivamente atuar nas questões do cárcere, quer para humanizá-lo, quer para que as pessoas que lá estão possam retornar ao convívio social a partir de uma perspectiva mais reintegradora.

No Brasil, foi realizado em 2008 um levantamento pelo Ministério da Justiça sobre existência dos Conselhos da Comunidade nos Estados, perfazendo um total de 639, sendo que 252 localizados na Região Sul (40%). É preciso considerar que muitos Estados não tinham um real acompanhamento da criação e funcionamento dos CC nas suas comarcas, o que gera possíveis distorções nesse número – aspecto que está sendo aos poucos melhorado com um maior envolvimento dos Tribunais de Justiça e Secretarias de Estado a partir da política de incentivo do Ministério da Justiça. Independente dessa variação de números, os CC da Região Sul apresentam um trabalho expressivo por sua história, diversidade e articulação. Esses aspectos serão apresentados na próxima sessão.

2.1.3 – Breve análise dos dados sobre os Conselhos da Comunidade da Região Sul

Em julho de 1984 foi sancionada a Lei de Execução Penal - LEP, Lei nº 7210, que tem por objetivo determinar como acontecem as disposições de sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social da pessoa condenada e internada. A lei prevê a criação de 3 conselhos: Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Penitenciário e o Conselho da Comunidade.

A criação do CC está prevista nos artigos 80 e 81 da LEP, cujas atividades são: visitar, pelo menos, mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na Comarca; entrevistar presos; apresentar relatórios mensais ao Conselho Penitenciário e ao juiz da execução; e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento. Porém, para além das atribuições formalmente expressas, há um conjunto de atividades com função representativa, educativa, consultiva, fiscalizadora e assistencial que formam o cotidiano de um CC. Com o objetivo de conhecer mais sobre essa práxis foi realizada uma pesquisa com uma mostra de Conselhos da Comunidade da Região Sul que a seguir será apresentada.

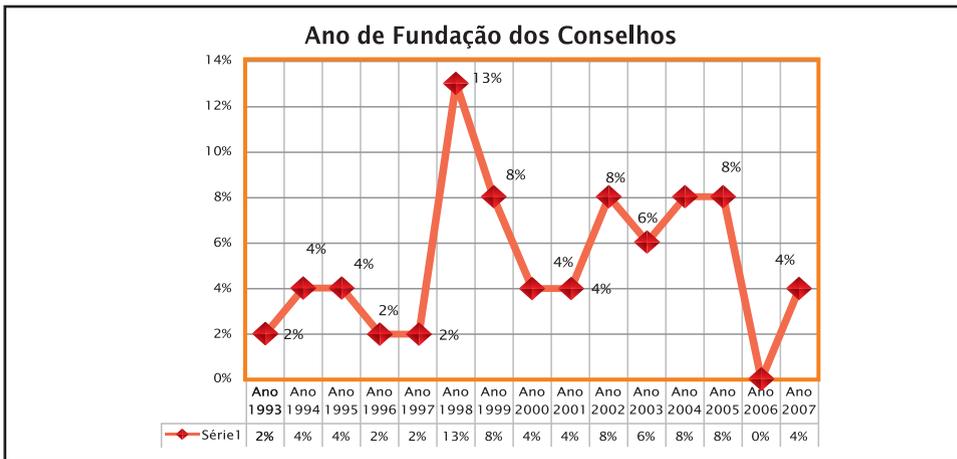
Os dados foram colhidos no II Encontro dos Conselhos da Comunidade da Região Sul, na cidade de Joinville-SC, promovido em 2007 o Ministério da Justiça (MJ), em parceria com o Conselho da Comunidade de Joinville. O encontro contou com aproximadamente 100 participantes, entre eles 65 conselheiros, representando 57 Conselhos de Comunidade. Cada conselheiro respondeu a um questionário proposto pela Comissão Nacional de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade do Ministério da Justiça, composto por 32 questões, sendo 5 questões abertas. Os dados e análises que serão aqui apresentados foram extraídos desses questionários e sistematizados pelo Conselho da Comunidade de Joinville – SC, pela socióloga Rafaella F. F. Sant’Ana e por mim.

De acordo com essa pesquisa, a Região Sul tem o total 227 CC instituídos, distribuídos pelos 3 Estados; no Estado do Paraná são 111 conselhos, no Estado do Rio Grande do Sul, 80 e em Santa Catarina, 36.

Na Figura 1 é possível observar a distribuição dos CC por ano de fundação, na qual destaca uma expressiva quantidade de CC criados em

1998, ao que se atribui a Campanha da Fraternidade de 1997 da Igreja Católica que versou sobre o tema das prisões, despertando o interesse da comunidade para tal problemática. Com relação à fundação dos CC, é preciso também ponderar sobre a forma com que a LEP prevê esse procedimento. A lei define que o Juiz responsável pela execução penal deve instalar o CC, essa vinculação cria situações singulares a serem tratadas, como: os demais órgãos da execução penal não dependem de ação de instalação de uma autoridade, existem a partir da criação da lei apenas carecendo de nomeação, resta refletir, a sociedade precisa ser autorizada para participar dessa política pública? O outro aspecto se refere à motivação dos magistrados, nem sempre os juizes manifestam o interesse na instalação dos CC, comprovação disso é que muitas comarcas no país não têm seus respectivos CC, nesse caso seria possível afirmar que o Estado incorre no descumprimento da LEP? Como é feita a participação da comunidade e controle social nessa política sem a existência do CC? Essas reflexões demonstram a fragilidade da política penitenciária no que tange a participação da sociedade, o que é possível inferir que influencia no complexo círculo vicioso da violência, criminalidade e descaso com o sistema prisional.

Figura 1 - Distribuição dos Conselhos da Comunidade por ano de fundação



A Figura 2 apresenta a distribuição dos CC por sua constituição jurídica. É possível verificar que 38% dos CC se constituíram como Associação, 35%

como outros tipos, 10% não possuem personalidade jurídica e 17% não responderam. Assim, é aceitável afirmar que os CC têm buscado uma formalização institucional uma vez que para operar recursos precisam de CNPJ (Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica). Essa questão se coloca como o principal dilema dos CC, embora seja um órgão da execução penal previsto em lei, portanto entidade de direito público, não foi atribuído a ele dotação orçamentária pública para que opere e nem poder postulatório. A alternativa encontrada pelos CC tem sido a constituição como personalidade jurídica de direito privado. Porém, se for analisado a termo essa situação, constituir-se como uma associação pode gerar confusão frente ao seu papel, pois a associação é entidade formada por interesse de um grupo e gerida por ele, como pode se colocar o CC como órgão da execução penal nessa condição? Na medida em que um CC deixa de operar, como pode um Juiz instalar novo CC se esse tem estatuto próprio? Entre outros aspectos que atualmente não inviabilizam o funcionamento do CC devido à relevância e volume dos resultados alcançados por suas ações, mas precisam ser enfrentados pelos legisladores a fim de garantir à comunidade um órgão de representação adequadamente viável e reconhecido.

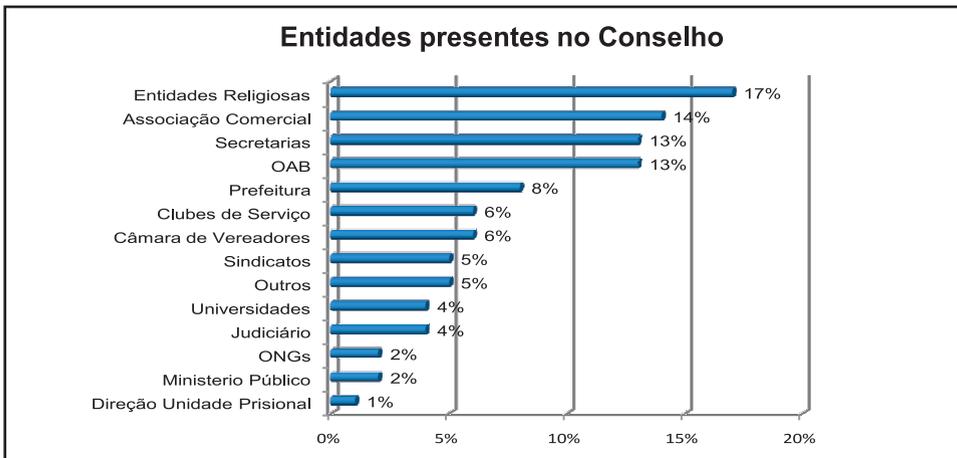
Figura 2 - Distribuição dos Conselhos da Comunidade por sua constituição jurídica



A Figura 3 apresenta a distribuição dos CC por sua composição. É possível destacar a participação das entidades religiosas (17%), da

Associação Comercial e Industrial (14%), Secretarias Municipais (13%) e a OAB (13%), visto que, de todas as respostas, essas foram as que obtiveram maior expressividade no conjunto. Importante também ressaltar que o envolvimento do Governo Municipal nos CC é expressivo, pois se somarmos a participação das Secretarias Municipais, que são de responsabilidade do Governo Municipal, e da própria Prefeitura, teremos um total de 21% do contingente geral de respostas. Embora a Prefeitura não esteja prevista em Lei como um dos órgãos obrigatórios na composição dos CC e a política penitenciária seja de responsabilidade dos Estados, na prática percebe-se que o município tem se aproximado dessa política pública uma vez que os presos não deixam de ser munícipes durante o tempo que cumprem a pena. Outro aspecto que parece influenciar para tal fenômeno é a cultura de participação popular nas políticas públicas que já vigora a partir da Constituição por meio dos Conselhos Gestores, nesse caso é compreensível que o poder local se mantenha presente assim como o faz nas demais políticas (saúde, educação, cultura, entre outras). Por outro lado, uma das entidades mencionadas na LEP como sendo necessária para criação dos CC está ausente da composição dos CC que responderam a pesquisa, o órgão regional do Serviço Social (CRESS). Seria interessante investigar essa situação para de fato compreendê-la, porém como é necessária a representação do CRESS para instalação do CC, é possível supor que no decorrer do tempo tenha ocorrido a evasão desses representantes sem a devida reposição.

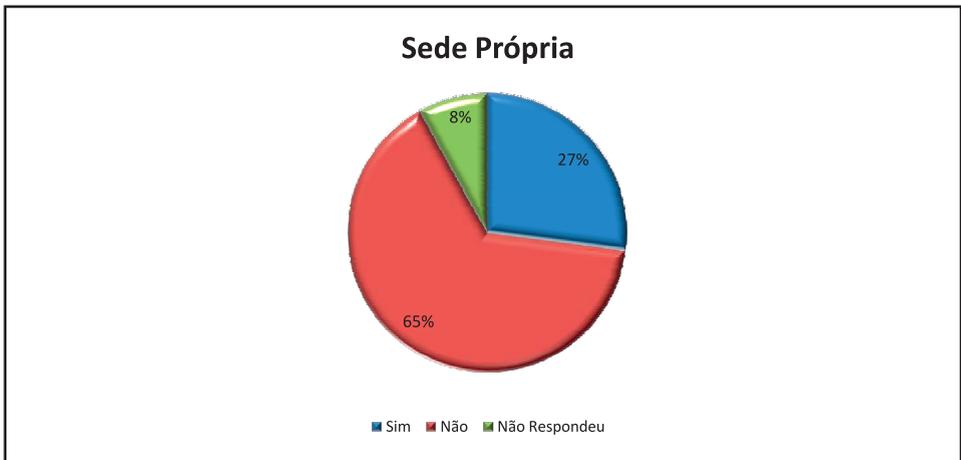
Figura 3 - Distribuição dos Conselhos da Comunidade por sua composição



Na Figura 4 é possível observar a ocorrência de sede própria nos CC que responderam a pesquisa, sendo que 65% não possuem sede própria,

27% possuem e 8% não responderam a pergunta. Esse aspecto pode indicar o tipo de trabalho que os CC desenvolvem e sua situação financeira. Nesse sentido, é plausível afirmar que a maioria dos CC desenvolvem atividades com maior intensidade na unidade prisional ou na comunidade e/ou de âmbito burocrático que não torna condição imprescindível a existência de uma sede. Outra suposição seria que os CC possuem recursos financeiros escassos que não permitem a aquisição de um espaço próprio de atendimento.

Figura 4 - Distribuição dos Conselhos da Comunidade por ocorrência de sede própria



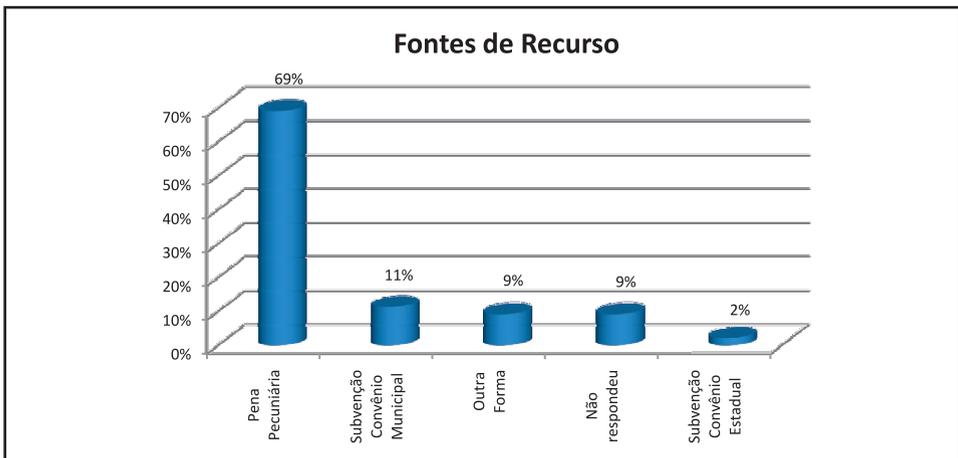
A Figura 5 apresenta a ocorrência de disponibilidade de recursos financeiros para os CC. Foi possível verificar que 73% dos CC dispõem de recursos próprios, 18% não possuem e 9% não responderam. Nesse caso fica demonstrada a fragilidade orçamentária dos CC uma vez que 18% dos CC não acessaram nenhum tipo de recurso.

Figura 5 – Distribuição dos Conselhos da Comunidade por ocorrência de recursos financeiros



A Figura 6 apresenta a distribuição das fontes de recursos dos CC, predominando a Pena Pecuniária repassada pelo Poder Judiciário. Sendo o CC um órgão ligado ao Judiciário é presumível que isso facilite o acesso aos recursos das penas pecuniárias. Observa-se ainda que existem CC atuando em parceria com Prefeituras e Secretarias Estaduais já que estabeleceram convênios com previsão de repasse de recursos.

Figura 6 – Distribuição de fontes de recursos dos Conselhos da Comunidade



A Figura 7 apresenta a distribuição dos tipos de atividades dos CC. Está demonstrada a ocorrência de 20 tipos de atividades, sendo que são verificadas em maior número as atividades ligadas às funções expressas na LEP, de forma decrescente, são elas: reunião dos conselheiros, visita à unidade prisional, elaboração de relatório e reunião com o juiz. No entanto, quase 50% dos CC realizam projetos de assistência e saúde aos encarcerados e quase 40% atuam com projetos de educação e trabalho, nesse caso constata-se a ampliação das funções dos CC frente ao que foi sugerido pela LEP. Possivelmente as necessidades identificadas pelos CC no cotidiano demandam uma atuação direta na assistência ao preso, o que, por conseguinte, leva a pensar que o Estado não tem cumprido seu papel no oferecimento das assistências previstas pela LEP.

Outro aspecto que merece ser comentado é a atuação dos CC com as penas e medidas alternativas, podem ser levantados algumas hipóteses para compreensão dessa incidência: a instalação de CC em cidades que não tem unidade prisional favorece o envolvimento destes nos programas de alternativas penais; o aumento da aplicação de penas e medidas alternativas no Brasil, apontado pelas estatísticas do Ministério da Justiça (2008), demanda envolvimento maior da sociedade, implicando os CC no acompanhamento e parceria com os programas ou Centrais de Penas Alternativas; e, na medida em que as penas alternativas demonstram melhores resultados de inserção social e baixa reincidência, os CC podem estar se voltando para esse trabalho no sentido de fortalecer a proposta e fazer algo de maior efetividade na redução da criminalidade. É importante destacar também que apenas 15% dos CC desenvolvem atividades contínuas de formação da Comunidade sobre o tema do sistema prisional e criminalidade.

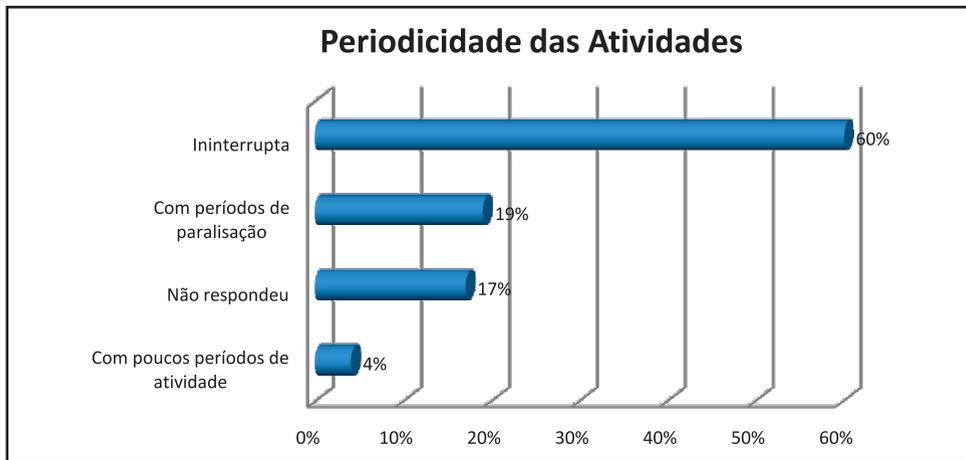
Nesse caso, é razoável supor que os CC mantêm uma relação distante da comunidade como um todo, atuando de forma mais restrita em determinados segmentos. De qualquer forma é incontestável o importante trabalho que os CC têm realizado no Brasil, contribuindo com um contingente diversificado e qualificado de ações que reduzem danos do encarceramento e impulsionam críticas e mudanças relevantes.

Figura 7 - Distribuição dos tipos de atividades dos Conselhos da Comunidade

Tipo	Sempre	Às vezes	Nunca	Não Respondeu
Visita à unidade prisional	75%	17%		8%
Relatório da situação prisional ao Juiz e demais autoridade	56%	29%	6%	9%
Campanhas de arrecadação de recursos para a unidade prisional	15%	33%	33%	19%
Projetos de educação com os encarcerados	35%	31%	23%	11%
Projetos de trabalho com os encarcerados	33%	45%	6%	16%
Projetos de assistência social com os encarcerados	41%	41%	6%	12%
Projetos de saúde com os encarcerados	45%	29%	13%	13%
Atividades com as famílias	24%	38%	25%	13%
Atividades com os egressos	25%	29%	31%	15%
Atividades relacionadas às penas alternativas	29%	35%	21%	15%
Atividades com os funcionários do sistema prisional	17%	25%	43%	15%
Atividades de formação para a comunidade	15%	31%	35%	19%
Pesquisa científica ou projetos de extensão universitária em parceria com entidades de ensino	25%	23%	31%	21%
Informativo relacionado ao sistema prisional	29%	15%	35%	21%
Reuniões dos conselheiros	81%	8%	2%	9%
Reunião com o Juiz Corregedor	50%	23%	12%	15%
Reunião com a Direção da Unidade Prisional	44%	31%	12%	13%
Reunião com a Equipe Técnica da Unidade Prisional	23%	29%	35%	13%
Reunião com a Secretaria Estadual que é responsável pelo sistema prisional		10%	67%	23%

Na Figura 8 observa-se que 60% dos CC funcionaram desde sua fundação de forma ininterrupta, 19% apresentaram períodos de paralisação, 4% apresentaram poucos períodos de atividade desde sua fundação e 17% não responderam. Considerando a Figura 5 que demonstra que 18% dos CC não possuem nenhuma fonte de captação de recursos e correlacionando aos dados da Figura 8 que evidencia que 19% apresentaram períodos de paralisação, é possível conjecturar que pelo menos cerca de 20% dos CC que responderam o questionário possuem grandes dificuldades para atuação na política penitenciária.

Figura 8 – Distribuição dos tipos de funcionamento dos Conselhos da Comunidade



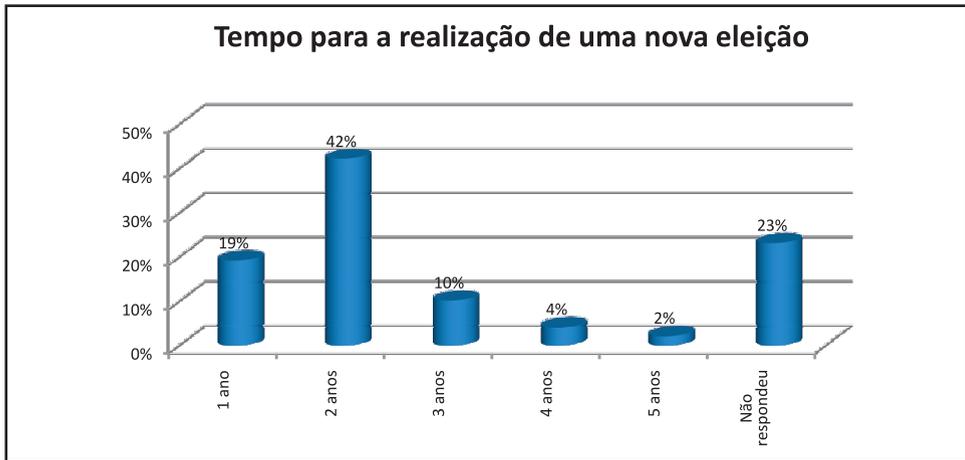
Na Figura 9 é demonstrada a ocorrência da elegibilidade da diretoria, sendo 85% dos CC responderam que ela é eleita e 15% não responderam. E na Figura 10 é apresentada a periodicidade da eleição, sendo que 71% dos CC realiza eleição entre 1 a 3 anos. Com relação a esse tema é relevante comentar que embora os CC utilizem um procedimento democrático para sua renovação, existe dificuldades em envolver um grande número de pessoas da comunidade, é corriqueiro o fato de que as mesmas pessoas se revezem na diretoria por longos períodos e quando uma delas não pode mais atuar no Conselho, comumente as atividades são afetadas de maneira significativa.

Essa realidade parece refletir as dificuldades estruturais dos CC e o impacto negativo na sociedade dos estereótipos relacionados ao sistema prisional. Se a comunidade se distancia dessa política pública, como é possível compreender esse contexto com maior fidedignidade? Se não há interesse público, como garantir que o governo irá priorizar o sistema prisional e reverter o grave estado de degradação de seu funcionamento? Parece importante que os CC ampliem suas atividades de formação à comunidade (Figura 7) e possam trabalhar em prol da sensibilização e envolvimento desta a fim de obter apoio para as políticas de humanização do cárcere e integração social do egresso, bem como garantir o fortalecimento do próprio CC.

Figura 9 - Distribuição dos Conselhos da Comunidade por elegibilidade da diretoria



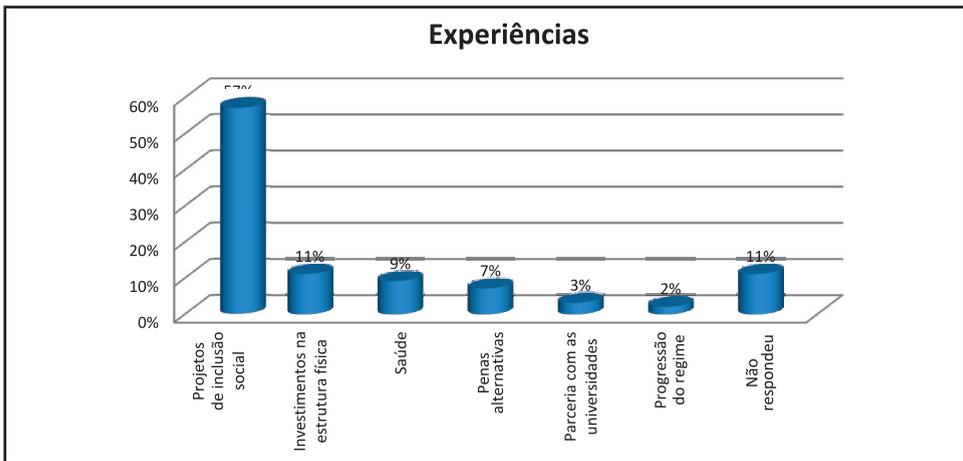
Figura 10 – Distribuição dos Conselhos da Comunidade pela periodicidade da eleição da diretoria



É apresentada na Figura 11 a distribuição de ocorrências de experiências exitosas, conforme avaliação dos CC que responderam a pesquisa. A resposta que obteve maior representatividade no conjunto foi a prática de projetos de inclusão social. Em escala bem menor apareceram as iniciativas de investimentos na estrutura física das unidades prisionais, projetos na área de saúde, ações relacionadas às penas alternativas, atividades em parceria com universidades (pesquisa, extensão e formação) e atividades relacionadas à progressão de regime dos presos (elaboração de pedidos). Obviamente aos CC, que se envolvem e conhecem a realidade do sistema prisional, interessa que os egressos possam retornar à comunidade de forma a serem incluídos, que não voltem às unidades prisionais e não reincidam em atos criminosos. O contrário disso denota o próprio fracasso do sistema, do CC como parte desse sistema e da sociedade como civilização. Nesse sentido é de esperar que os CC estejam se dedicando a projetos voltados à inclusão social dos presos e egressos. Porém, em que medida que essa atuação focada dos CC pode ser um sintoma da ausência da atuação do Estado? A LEP prevê a existência de Patronatos que garantam a assistência ao egresso, porém o Ministério da Justiça (2008) ao realizar o plano diretor do sistema prisional identificou a existência de apenas 39 Patronatos ou instituições similares que realizavam o acolhimento, acompanhamento e orientação dos egressos no país. Dos 39

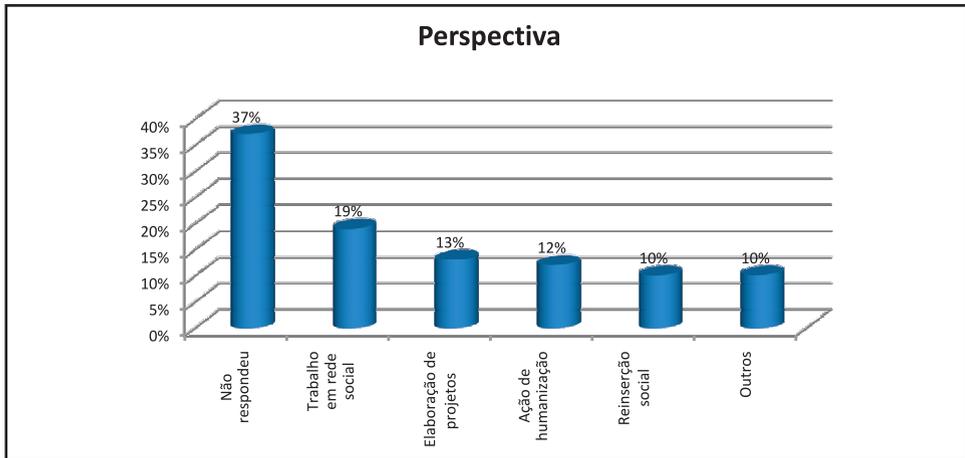
Patronatos existentes, 15 estão em São Paulo e 5 no Mato Grosso do Sul, os demais estão distribuídos em 14 Estados (região sul: 2 Patronatos no Paraná, 2 no Rio Grande do Sul e nenhum em Santa Catarina). Dessa forma é possível supor que a assistência oferecida pelo Estado está muito aquém da necessidade dos egressos e que além do interesse natural dos CC pela inclusão social do egresso, este se vê impelido a fazê-lo dada a omissão do Estado.

Figura 11 - Distribuição dos tipos de experiências exitosas dos Conselhos da Comunidade



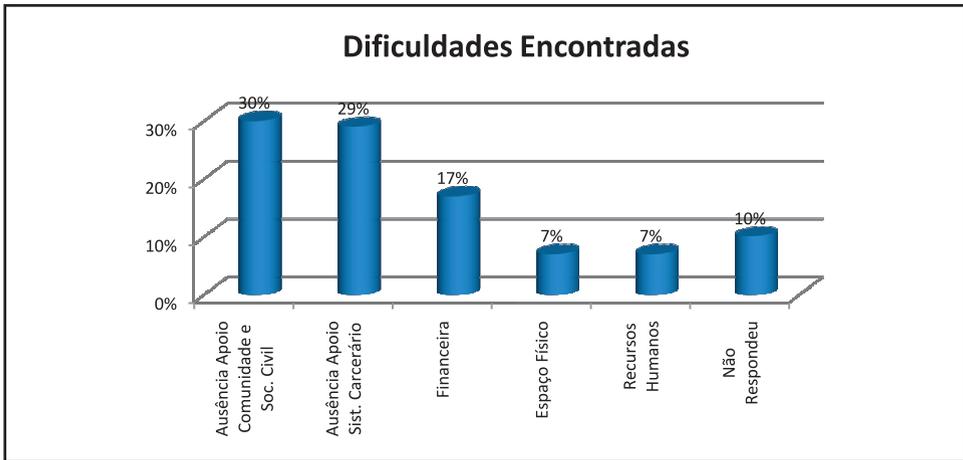
A Figura 12 apresenta a distribuição das principais perspectivas dos CC com relação ao futuro de seus trabalhos. Nesse gráfico chama atenção o percentual de ausência de respostas, são quase 40% dos CC que responderam a pesquisa que não preencheram essa pergunta levando a supor que uma parcela significativa dos CC não possui um planejamento de suas ações ou que não esperam que ocorram avanços no cenário do sistema prisional que permita empreender novos trabalhos. As respostas que apareceram em maior número estavam relacionadas ao trabalho em rede social, à elaboração de projetos, à ação de humanização da unidade prisional e à reinserção social do egresso.

Figura 12 - Distribuição dos tipos de direcionamento futuro dos trabalhos dos Conselhos da Comunidade



Na Figura 13 é possível observar a ocorrência dos tipos de dificuldades encontradas pelos CC para realização de suas atividades. As respostas com maior expressividade foram a falta de conscientização da comunidade (sociedade civil), a falta de apoio do sistema carcerário (Estado) e a falta de recursos financeiros. Esses dados confirmam suposições anteriores sobre o pouco envolvimento da sociedade como um todo na política penitenciária, o pouco reconhecimento do Judiciário e Executivo com relação ao papel dos CC e a fragilidade estrutural dos CC. Sobre a falta de participação dos conselheiros (7% das respostas), vale ressaltar os comentários registrados pelos conselheiros do Estado do Paraná, 26% deles mencionaram a falta de capacitação dos membros do CC para desenvolver suas atividades. É possível inferir que a pouca experiência e necessidade de capacitação devem-se ao fato que a maioria dos CC desse Estado é recente, tendo sido instalados após 2002.

Figura 13 – Distribuição dos tipos de dificuldades para realização dos trabalhos dos Conselhos da Comunidade



2.1.4 – Considerações Finais

Os Conselhos de Comunidade se constituem em um espaço legítimo e importante para que a sociedade se aproxime da prisão e a prisão da sociedade, minimizando o processo de invisibilidade do encarceramento que produz estereótipos, falta de empatia e exclusão. Os CC criam possibilidades de ampliar a consciência sobre a forma como a sociedade se relaciona e são parte da esperança de superação desse modelo precário de resolução dos conflitos sociais que se tornou a prisão. É preciso continuar a investir na criação, capacitação e articulação dos CC, pois eles contribuem e contribuirão sempre para uma convivência mais justa e solidária.

Nesse sentido, é necessário avançar nas questões que representam dilemas e conflitos para a atuação dos CC e consolidar a política de participação social nas questões penitenciárias. Pelos dados apresentados foi possível identificar aspectos importantes a serem trabalhados: a fragilidade da constituição jurídica e a inexistência de dotação orçamentária dos CC; necessidade de ampliação da participação da sociedade civil organizada nos CC; busca de maior reconhecimento e apoio do Judiciário e Executivo; capacitação contínua dos conselheiros; entre outros itens.

Uma estratégia que pode corroborar na direção do fortalecimento dos

Conselhos da Comunidade, na construção do processo de humanização e inclusão social dos sujeitos presos é a possibilidade dos Conselhos previstos pela LEP (Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Conselho Penitenciário e o Conselho da Comunidade) atuarem de forma articulada, estabelecendo diálogos funcionais e freqüentes. Provavelmente haveria conquistas mais efetivas se essas instâncias se aproximassem e desenvolvessem projetos em conjunto, embora se coloque como um obstáculo a isso as diferenças institucionais e, eventualmente, de ideologia, é relevante para sociedade que haja um esforço de superação das dificuldades em prol da mudança do quadro de reincidência, sofrimento, violência e falta de dignidade humana que impera nas prisões.

2.2 – Prisão, participação social e a região norte²⁴

Luís Carlos Valois

2.2.1 Introdução; 2.2.2 Conselhos da Comunidade: Histórico; 2.2.3 Aspectos da Amazônia; 2.2.4 O Conselho da Comunidade de Manaus; 2.2.5 Conclusão; 2.2.6 Referências Bibliográficas

2.2.1 – Introdução

Impressiona hoje saber que a idéia de participação da comunidade na execução da pena de prisão, como item de humanização, ressocialização ou democratização, não veio acompanhada do próprio nascimento da pena privativa de liberdade.

A previsão na atual Lei de Execução Penal de um órgão responsável pela representação da sociedade junto ao cárcere (art. 80) é resultado de um processo histórico de debates, com retrocessos e avanços, seja no âmbito da criação legislativa seja na esfera doutrinária. Em verdade, é recente a concepção de que o crime, como fenômeno social, só pode ser combatido com a participação da sociedade.

²⁴ Luís Carlos Valois, Juiz da Vara de Execuções Penais do Amazonas, membro da Comissão Nacional para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, professor e coordenador da Escola Superior da Magistratura do Amazonas, membro da Associação de Juízes para Democracia.

Desde o surgimento das primeiras legislações escritas que o Direito Penal é extremamente estatal e antidemocrático. Uma intervenção violenta do Estado para fazer cessar a violência privada. No início, uma intervenção legitimada no poder divino do Rei e, por isso mesmo, intocável.

Os diversos regimes políticos não ocasionaram qualquer mudança no caráter público da pena. Das diversas formas que o Estado encontrou para matar, partindo da tortura e das penas corporais até o advento da pena de prisão, nunca se cogitou da participação da comunidade, independentemente de se estivessemos sob um reinado, um império ou uma república.

Nem o pensamento humanizador que originou as primeiras legislações a adotarem o encarceramento como pena, afastando as penas capitais, pensou na possibilidade de uma participação mínima da sociedade na execução da pena privativa de liberdade.

Assim, não é de se estranhar, depois de mais de três milênios de exclusiva atividade punitiva do poder público, que encontremos dificuldades em abrir as portas do cárcere para a sociedade, discutir os meios de repressão contra o crime, as formas de punição, como também é compreensível a relutância do próprio grupo social em participar.

Em nosso caso, uma agravante. É a própria História do Brasil que confirma que o povo brasileiro sempre viveu na marginalidade, pela dificuldade e até impossibilidade de participar da condição de cidadania.

E não é uma previsão legal, aquela da Lei de Execuções Penais ou qualquer outra, que vai fazer surgir de um momento para o outro o entusiasmo, a humanidade e o desprendimento necessários para que membros da sociedade se disponham a ingressar na prisão e auxiliar o Estado, tão omissos quanto centralizador.

Foi como funcionário do Estado com o encargo de estimular e dar respaldo a essa participação da comunidade na execução da pena de prisão que me propus a avaliar as dificuldades que são óbvias nesse campo e, diante das constatações acima, relacionadas ao controle do Estado, busquei outras que pudessem explicar o porquê de principalmente nas

idades do norte do Brasil estar a menor participação da sociedade na pena de prisão²⁵.

Procurei encontrar reminiscências do que se pode considerar previsão de participação da comunidade na pena de prisão nos projetos de lei que antecederam a atual legislação penitenciária, demonstrando que mesmo entre os legisladores é uma idéia que sempre foi oscilante. Depois, tracei um perfil da colonização da Amazônia, com resultado extremamente falível, tanto pela inabilidade do autor quanto pela complexidade do tema, mas que procura registrar, ao menos vagamente, como se deu nossa formação social. E, enfim, o que colhi de aprendizado na experiência com o Conselho da Comunidade de Manaus.

2.2.2 – Conselhos da Comunidade: Histórico

Como dito, a regra do art. 80 da Lei de Execução Penal, que prevê a criação dos Conselhos da Comunidade, como órgão auxiliar do poder judiciário na fiscalização da pena privativa de liberdade, não surgiu de um momento para o outro, mas é resultado de um longo processo.

Quando do nascimento da pena de prisão bastava esta em substituição à pena de morte para que se entendesse como uma humanização do direito penal. Todavia, os cárceres imundos da época, os abusos, as torturas, acabaram por demonstrar que a prisão podia ser tanto ou mais cruel do que a mais perversa das torturas.

O Direito Penitenciário procede desse período histórico posterior: foi pensado e elaborado como humanizador da pena de prisão.

Até então o que tínhamos era apenas a caridade. No Brasil, na mesma época em que surgiam os primeiros sistemas penitenciários, nos E.U.A, na Holanda e na Inglaterra, os presos ainda eram abandonados em celas das “Casas de Câmara e Cadeia”, no térreo, onde “*eram vistos às grades, solicitando a piedade dos transeuntes ou conversando com eles*”, nas palavras de um viajante, que completa: “*É necessário, aliás, que os*

25 Dos Conselhos da Comunidade que participaram dos encontros regionais promovidos pelo DEPEN no ano de 2008, aproximadamente oitenta e três por cento (83%) eram das regiões sul e sudeste do Brasil.

*encarcerados estejam, tanto quanto possível, em contato com os cidadãos, pois estes últimos é que os alimentam com suas esmolas (...) asseguram-me que presos houve que morreram de fome*²⁶.

As Ordenações Filipinas previam somente, para o condenado à morte, que “*se no lugar houver Confraria da Misericórdia, seja lhe notificado, para irem com elle e o consolarem*” (sic) (Título CXXXVII, Das Execuções das penas corporais, n. 2.)²⁷.

É necessário que se diga que a despeito da natureza pública da pena ou da total ausência de previsão legal, em qualquer fase da história da humanidade, sempre houve alguém disposto a prestar alguma assistência ao encarcerado, ao torturado ou ao condenado à pena de morte, independentemente se o escopo dessa ação era a atividade religiosa ou simplesmente o sentimento de compaixão. Pessoas de fibra, corajosas, que enfrentaram arbitrariedades e doenças para levar a cabo os seus propósitos²⁸, conquanto tenham sido e sejam hoje ainda muito poucas.

Com a independência, veio o Código Criminal do Império e, depois, com a Proclamação da República, o Código Penal de 1890, a Consolidação das Leis Penais em 1932 e finalmente o Código Penal de 1940, período durante o qual as prisões brasileiras permaneceram relegadas a regulamentos vagos, normalmente estatutos da própria instituição prisional: o Direito Penitenciário não tinha status nem autonomia de ciência.

O caráter administrativo das regras prisionais, estaduais ou municipais, dificilmente iria prever a participação livre da comunidade na execução da pena, o que não impedia que o próprio poder público, em sua função executiva, por vezes, recorresse à participação de cidadãos na tarefa de fiscalização das cadeias.

É em 1828 que encontro a primeira referência na História do Brasil de uma comissão formada por membros da sociedade para a fiscalização

26 SAINT-HILAIRE, Auguste de. 1779-1853: Viagens pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais. Belo Horizonte: Itatiaia, 2000. pg. 159.

27 PIRANGELI, José Henrique. Códigos penais do Brasil: evolução histórica. 2ª ed. São Paulo: RT, 2001. pg. 210.

28 John Howard, considerado o pai da ciência penitenciária, morreu na Criméia, acometido da “doença das prisões”, uma espécie de tifo.

de uma prisão. Está no art. 56 da Lei de 1º de outubro, reorganizadora das Câmaras Municipais no Brasil:

“Em cada reunião, nomearão uma comissão de cidadãos probos, de cinco pelo menos, a quem encarregarão a visita das prisões civis, militares e ecclesiasticas, dos carcereiros dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos públicos de caridade, para informarem do seu estado e dos melhoramentos que precisam”²⁹ (sic).

Sabe-se que o juízo da execução penal e demais órgãos que compõem o arcabouço que formou a jurisdicionalização da execução penal nasceram da incapacidade de o Poder Público fiscalizar atividade de seu próprio mister, mas a regra acima demonstra bem que houve tentativa nesse sentido.

Ao estudar a história do sistema penitenciário do Amazonas³⁰ verificamos inúmeras vezes a intenção do governante ou chefe de polícia em fazer um relato sincero das péssimas condições em que estavam as cadeias. Era o controle administrativo da atividade de execução da pena, a qual era também eminentemente administrativa. Todavia, evidente a falência desse modelo, e por isso a necessidade de um controle externo sempre se fez manifesta na doutrina ou em projetos de lei.

E foi somente a Lei de Execução Penal atual que tornou clara a intervenção do Poder Judiciário na atividade executiva da pena. Antes o que tínhamos era a Lei 3.274/57, que estabelecia “normas gerais de regime penitenciário”, uma legislação com apenas 40 artigos, genérica, sem prever um controle efetivo da execução penal, persistindo em deixar as diretrizes das prisões aos regulamentos locais.

Por muito tempo houve grande debate na doutrina, e até mesmo preconceito, sobre a possibilidade de a União estabelecer maiores regras

29 Apud MORAES, Evaristo de. Prisões e Instituições Penitenciárias no Brasil. Rio de Janeiro, 1923. pg. 8.

30 FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; VALOIS, Luís Carlos. Sistema Penitenciário do Amazonas: história, evolução e contexto atual. Curitiba: Juruá, 2006.

de direito penitenciário³¹, pois as constituições falavam em competência para estabelecer “normas gerais”. Permanecia, por isso, sob a iniciativa das unidades da federação o estabelecimento de regras para as cadeias, normas estas, em sua maioria, letra morta diante do esquecimento em que sempre viveram os presos brasileiros.

Embora a Lei 3.274/57 não tenha previsto qualquer atuação da comunidade na execução da pena, projetos de códigos penitenciários dão uma idéia da evolução do conceito de participação social na execução penal.

O projeto de Cândido Mendes, Lemos Brito e Heitor Carrilho, de 1933, ao prever a assistência religiosa, deixou claro que “*nenhum sacerdote ou pastor poderá envolver nas críticas de suas predicas os actos da administração, nem o Estado, suas leis e seus serviços*”³² (Art. 570). Na obra desses precursores havia um capítulo a respeito dos “*visitadores oficiais*”, com a previsão do patronato, com igual restrição a críticas, de onde se extrai claramente a aura de instituição oficial da prisão, como qualquer órgão público do início do século passado, imune a qualquer censura.

Os procedimentos da cadeia não podiam ser interrompidos, não era admissível que a ordem fosse desvirtuada, vedada de forma absoluta qualquer reunião entre os presos e tudo respeitando-se horários rígidos. Mesmo assim aquela atividade legislativa foi um avanço pela tentativa de tornar claro o regramento penitenciário no nosso país.

Os patronatos, apesar de constituídos primordialmente como órgãos de apoio ao egresso, foram, desde o início, como um embrião dos atuais conselhos da comunidade. Não foi diferente no anteprojeto de Oscar Stevenson, de 1957, no qual havia um vasto rol de atribuições para o patronato no que se refere à fiscalização do egresso, atividades inclusive policiaiscas, mas que reconhecia a possibilidade de o patronato “*realizar visitas aos recolhidos nos estabelecimentos penitenciários, colaborando*

31 DOTTI, René Ariel. Execução penal no Brasil: aspectos constitucionais e legais. RT, Vol 664/Fev. 91.

32 Projetos e anteprojetos de Código Penitenciário. Rio de Janeiro: UFRJ, 1978. pg. 85.



com o Serviço de Assistência destes”³³ (art. 212).

Entretanto, estamos falando de leis. A realidade era outra. A previsão de patronatos na legislação não significava de fato a existência deles. Roberto Lyra, com sua sinceridade ferina, na exposição de motivos do seu Anteprojeto de Código de Execuções Penais de 1963, deixando de consignar a existência desses órgãos em sua norma, explica a situação do sistema na época:

“O serviço social substituirá o patronato, até hoje sem generalização e caracterização e, de qualquer forma, sem coação e conseqüência. Ele absorverá todo o campo assistencial, de dentro para fora. Isto não exclui a ação externa de serviços públicos e assemelhados e, também, a iniciativa privada sem exibicionismo e utilitarismo. Até agora, a falta de patronatos vem sendo suprida pela Polícia. E esta, ou se omite, porque já não dispõe de meios e tempo para as tarefas agudas, sempre crescentes, ou age... policialmente. O serviço social evitará, também, esse mal”³⁴ (Grifo no original).

Ao excluir o patronato, o nosso grande Roberto Lyra tinha em mente a preocupação de afastar a polícia da atividade de fiscalização do egresso, transferindo tal função para o serviço social, pois não havia patronatos suficientes e os que existiam não cumpriam com suas obrigações. Sendo de 1963, não é de se estranhar que no ano seguinte tenha ficado inviável o caminho da obra de Roberto Lyra para tornar-se de fato uma legislação, mas serviu de parâmetros para todas as outras que se seguiram.

Em 1970, o anteprojeto de Benjamim Moraes Filho também não seguiu adiante e, antes da entrada em vigor da atual LEP ainda tivemos, em 1975, o Anteprojeto de Lei que “Define e disciplina as normas gerais de regime penitenciário”, de Cotrim Neto, com a participação de, entre outros, Armida Bergamini Miotto, o qual repetiu a manutenção da assistência social do estabelecimento penal como único órgão responsável pela assistência ao preso.

33 Idem, pg. 181.

34 Idem, pg. 214.

A lição que se tira da lide diária com o sistema penal é que a omissão, o vácuo de qualquer atividade assistencial ou fiscalizatória, normalmente é preenchida pela sanha punitiva da polícia e dos demais órgãos ligados à atividade repressiva.

A Lei de Execução Penal atual não mereceu muita discussão no Congresso Nacional, nem por comissão especial passou, tendo sido aprovada na qualidade de projeto de lei ordinária. Mas a ausência de debates não permitiu que passasse despercebida, pela Comissão de Constituição e Justiça, a inovação que era a criação dos Conselhos da Comunidade, e da seguinte forma se expressou o deputado relator Celso Barros:

“31. (...) O Conselho da Comunidade tem importante atribuição nesse quadro, pois é sua função não apenas fazer visitas mensais aos estabelecimentos penais, como entrevistar os presos, apresentar relatórios mensais ao Juiz das Execuções Penais e ao Conselho Penitenciário e até diligenciar para a obtenção de recursos materiais e humanos destinados à melhor assistência dos presidiários. 32. Embora em princípio essa atribuição seja da maior importância social, temos dúvida quanto à sua execução, pois tudo depende de disposições pessoais, de atos meramente voluntários, já que os componentes desse Conselho agirão por mero espírito de solidariedade, sem nenhuma obrigação resultante de vínculo legal, nem a serem movidos por qualquer retribuição de ordem pecuniária”³⁵.

Dessa forma foram-se criando os Conselhos da Comunidade no Brasil inteiro, com base realmente no senso de solidariedade de cada um, na percepção, tato ou aceitação de cada juiz, mas em número insuficiente comparado com a quantidade de prisões e comarcas desse país continental.

Em praticamente todos os congressos de execução penal que se seguiram à promulgação da Lei de Execução Penal (e foram muitos, em contraste com a ausência de debates anteriores) pediram que se

35 Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, precedido do Relatório e Voto do Relator da matéria, Deputado Celso Barros. Lei de Execução Penal. Brasília: Senado Federal. 1985. pg. 554.

estimulassem, promovessem, dessem apoio, cobrassem a criação de Conselhos da Comunidade, mas da previsão legislativa à prática há um distância que todos conhecem, enorme.

No 1º Encontro Nacional de Execução Penal que, verdade se diga, não foi o primeiro, já reconheceram que a *“carência de recursos, ausência de vontade da comunidade e toda sorte de subterfúgios são normalmente utilizados para explicar o descumprimento”*³⁶ da norma que prevê a criação dos Conselhos da Comunidade, ocasião em que houve proposta de reforma legislativa para conferir alguma compensação ao cidadão, tornando mais atrativa a atuação no conselho.

Contudo só recentemente os Conselhos da Comunidade existentes passaram de objeto das discussões para protagonistas, com a iniciativa do Ministério da Justiça, por intermédio do Departamento Penitenciário Nacional, de realização de inúmeros encontros regionais de conselhos, mas sempre presente a idéia de que se precisa urgentemente obter meios de estímulo para a participação da sociedade na execução da pena.

2.2.3 – Aspectos da Amazônia

A formação do que se costuma entender por sociedade civil foi feita com mais conflitos e de forma bem mais traumática na região norte do país. Nesta nossa região as cidades não nasceram com a construção inicial de praças, escolas, hospitais, com a abertura de ruas e estradas, mas sim, mais do que em qualquer outra parte do Brasil, com a edificação de fortes, quartéis e presídios.

O índio despejado, exterminado ou escravizado no sul do país, mal ou bem, tinha uma opção: fugir para os grandes sertões. Ao contrário, quando da colonização do norte do Brasil, a população indígena, encurralada, sem opções, lutou, morreu ou serviu de braço escravo para os portugueses, ansiosos por mais território.

Mais do que em qualquer lugar do território nacional, aqui é mais

36 LEITE, George Lopes. Jurisdicionalização da Execução Penal. Encontro Nacional da Execução Penal, Anais do.... Brasília: Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, 1998. pg. 75.

complexo o intrincado tecido de nossas múltiplas identidades culturais. Renan Freitas Pinto, doutor em sociologia, chega a afirmar que a leitura dos primeiros historiadores e antropólogos *“nos aponta às vezes de modo espantosamente claro que na Amazônia não se desenvolveu algo que pudesse ser identificado como ‘sociedade civil’, da mesma forma que nos indica as razões pelas quais não se fixou em seu território um padrão de cidade que se constitui exatamente no requisito básico para o desenvolvimento dessa sociedade civil”*.

Se não fosse suficiente essa questão complexa de fazer as populações nativas do norte do país se transformarem em cidades no modelo europeu, sem adentrar nas conseqüências psicológicas e sociais que podem causar um genocídio, aqui tudo aconteceu tardiamente.

Vinte cinco anos depois da acima citada legislação que reorganizou as Câmaras Municipais e previu comissões para visitar as cadeias, legislação de caráter nacional, Manaus nem sede para a Câmara possuía e a prisão que havia ainda era no Quartel Militar que, no texto do governador da época, constituía-se em um pequeno quarto *“que pelo seu âmbito estreito, escuro e insalubre parece ser mais um ergástulo tormentoso, do que uma casa de detenção”*³⁷.

Apenas para ilustrar, em 1857, um índio *mura*, recolhido nessa “cadeia”, conseguiu se apossar de uma faca e, durante a noite, assassinou dois presos e feriu outros três, provavelmente índios também³⁸. Na Amazônia o Direito Penal foi utilizado como arma de opressão contra os índios, auxiliar em todo o processo de invasão e aculturação, portanto natural que tenha perdido qualquer sentido garantista ou humanitário.

Os ideais iluministas que começaram a nascer nas legislações demoraram a ganhar algum reflexo na região amazônica, porque aqui a colonização não foi feita por estrangeiros e sim pelo próprio brasileiro do sul, os descendentes das elites coloniais já residentes no Brasil³⁹, e isso só poderia ser feito sabotando-se por todos os meios a legislação humanitária

37 FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; VALOIS, Luís Carlos. Op. Cit. pg. 59.

38 Idem. pg. 60.

39 LEONARDI, Victor. Entre árvores e esquecimentos: história social nos sertões do Brasil. Brasília: Paralelo, 1996. pg 120.

que porventura fosse criada na metrópole.

Por aqui não ajudaram para a formação de uma consciência de cidadania nem os períodos de extrema prosperidade, como o da extração da borracha, pois a atividade econômica foi realizada de forma predatória⁴⁰, explorada principalmente por estrangeiros. Muito pelo contrário, tornou mais complexa a estrutura social com o acréscimo do fator “homem do nordeste”, que veio para o trabalho nessa região, mas encontrou, como o índio, a escravidão.

No caso de Manaus, a Zona Franca, modelo econômico autoritário, igualmente explorado pelos de fora, como bem explica Márcio Souza no seu texto “O Desafio da Zona Franca”⁴¹, pode ser considerado como “*uma patada histórica que colocou à luz do dia os problemas já hoje crônicos de um modelo social inadequado*”. Explica, o autor de “Mad Maria”, que a personalidade de Manaus se formou no “*imprevisto e na especulação do entreposto*”.

O despotismo explorador e desumano, o desrespeito à cultura do povo e a ausência de planejamento são fatores totalmente inconciliáveis com a participação social, que é manifestação democrática de cidadania.

Contudo, o que a população destas terras passou formou um povo resistente, capaz de superar preconceitos e arregaçar as mangas para o trabalho. Apesar de tudo, da violência e do medo, cresce a cada dia a mobilização social. Entidades assistenciais privadas e voluntários em geral vão surgindo.

Na área penitenciária Manaus tem experiências que podiam ser melhor aproveitadas, pois é uma das poucas capitais que não tem presos provisórios em delegacias de polícia, possui colônia agrícola para cumprimento da pena em regime semi-aberto e casa do albergado para os sentenciados do regime aberto. Na penitenciária, não há mistura de presos condenados com provisórios.

40 FERREIRA Reis, Arthur César. A Amazônia e a cobiça internacional. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982. pg. 115.

41 SOUZA, Márcio. A expressão amazônica: do colonialismo ao neocolonialismo. São Paulo: Alfa-Omega, 1977. pg. 161.

Resquícios negativos maiores há nas cidades do interior, onde a situação carcerária não mudou muito nos últimos cem anos, com delegacias funcionando como estabelecimentos penais, juízes e promotores, respeitadas as exceções, que não residem na comarca, portanto tão descompromissados com a fiscalização de direitos humanos fundamentais quanto desinteressados de qualquer mobilização social.

Sendo os Conselhos da Comunidade órgãos a serem criados, com membros a serem arregimentados pelo juiz, não é de se estranhar a pouca existência desses conselhos nas pequenas e distantes cidades da Amazônia, não só pela inércia do judiciário, mas por todos os outros fatores de desagregação referidos aqui e ainda outros mais, que a complexidade do tema e o espaço não me permitem referir.

2.2.4 – O Conselho da Comunidade de Manaus

As dificuldades de se formar e fazer funcionar um Conselho da Comunidade são variadas. Sobre algumas dessas dificuldades, principalmente de natureza histórica, legal ou social, tentei falar aqui. O esforço nem seria tanto necessário se simplesmente falássemos que o Conselho da Comunidade deve ser formado por voluntários que gratuitamente terão que doar seu tempo para ingressar nas prisões, a fim de procurar meios materiais de apoio aos presos e fiscalizar direitos humanos que “eventualmente” possam estar sendo violados.

Mas a experiência que tive no(s) Conselho(s) da Comunidade de Manaus, a mesma que me fez perceber e buscar explicações acerca de muitas dessas dificuldades aqui explicitadas, também me fez ver que há pessoas assim, capazes e interessadas em ajudar, com sensibilidade o suficiente para superar as intempéries, com humanidade e espírito de cidadania raros.

Diante de tudo o que aqui foi dito, só o conhecimento de pessoas com esse potencial, cidadãos verdadeiros, poderia fazer com que alguma esperança ainda existisse de que o sistema penal poderá um dia se tornar menos injusto e cruel, mas condizente com o direito e a lei.

Tenho conhecimento de que outras tentativas de formação de Conselhos da Comunidade em Manaus aconteceram antes das minhas, mas sei também que nenhuma chegou a sair do papel. E essa é a primeira lição que se deve tirar: a existência de um Conselho da Comunidade na lei não é requisito suficiente para fazer nascer o ânimo necessário na participação, que deve ser espontânea, de membros da sociedade.

A atividade de tão somente solicitar a indicação de representantes junto às entidades relacionadas no artigo da lei (art. 80 da LEP) também não basta. Seriam pessoas que, por maior que seja a boa vontade, chegariam desconhecendo inteiramente o objeto de exame para o qual foram convocadas e, sem um essencial estímulo e coordenação, estão fadadas à dispersão, e o conselho, conseqüentemente, ao insucesso.

Antes, quando juiz da Cidade de Maués, formei um Conselho da Comunidade somente com o pessoal da Pastoral Carcerária, o que, embora pareça uma atitude hipócrita, porque a pastoral tem sua própria função, serviu para dar mais legitimidade e fortalecer o grupo. Infelizmente, e até por ter a pastoral seus próprios interesses, o conselho não teve continuidade como órgão da execução da pena.

Em Manaus conheci nos meios acadêmicos uma mulher militante dos direitos humanos, estudante de direito que fez sua primeira visita à penitenciária acompanhando a visita oficial do juízo da execução penal. Perguntada sobre a possibilidade de fazer parte do Conselho da Comunidade, logo demonstrou interesse e, na primeira reunião, já demonstrava o entusiasmo que a fez ser escolhida, dentre empresários e advogados, a presidente.

Valéria Schneider do Canto foi nossa primeira presidente no Conselho da Comunidade de Manaus que efetivamente funcionou e deu frutos. Sua coragem e disposição são reconhecidos até hoje no meio penitenciário, sendo qualquer homenagem pouco para retribuir sua participação.

Em convênio com o SENAI/AM o conselho disponibilizou cursos na Penitenciária Feminina de Manaus e no Complexo Penitenciário Anísio Jobim, conseguindo formar uma cooperativa resultado do projeto “Cooperativa Social Mãos do Amazonas”, cujo objetivo era agregar novos serviços, tais

como panificação e confeitaria, café regional, lavanderia (voltada para atender o ramo hoteleiro, resultado do apoio do membro representante da Federação das Indústrias) cerâmica, marcenaria e artesanato.

A cooperativa seguiu caminho próprio, desvinculando-se aos poucos do conselho, mas este sempre oferecendo apoio irrestrito. Absorveu-se o trabalho das egressas, albergadas e condenadas a penas restritivas de direitos.

O Conselho da Comunidade foi responsável pela instalação de barracas na Feira do Artesanato Permanente de Manaus para venda de produtos fabricados no meio carcerário e ainda desenvolvia outros projetos como o “Projeto Cadeira de Rodas”, seguindo um modelo existente em Santa Catarina.

Em outubro de 2003, resultado da fiscalização realizada pelo Conselho da Comunidade, alguns policiais militares, até de alta patente, foram indiciados por tortura, tendo sido inclusive colhidos pinos de bombas de gás lacrimogêneo de algumas celas para serem entregues ao juízo da execução e juntados aos autos.

Todavia, a presidente do conselho, por motivos pessoais, foi obrigada a mudar de residência, deixando Manaus e abandonando suas atividades no Conselho da Comunidade, o qual, com o tempo, parou de funcionar. É a outra lição que se tira. Os conselhos não podem caminhar única e exclusivamente sob a orientação e liderança de uma só pessoa.

Após algum tempo de inatividade, para reformular o Conselho da Comunidade, partiu-se da idéia de solicitar de todos os diretores de estabelecimentos penais a relação de pessoas que já realizavam trabalho social voluntário e marcou-se uma reunião para explicar a existência e as funções do conselho. Em seguida, os encontros passaram a ser mais constantes até o renascimento do Conselho da Comunidade.

Mesmo novo, o atual conselho já demonstra entusiasmo, não só na fiscalização, mas também nos projetos de assistência para os presos. Verificamos assim que, para manter o grupo administrado de forma plural, com a participação de todos, a presença do juiz pode ser de primordial importância, coordenando, dando respaldo, e mantendo contato com todos os membros indistintamente.

E o juiz não pode se esquivar, deve assumir o papel político que lhe é assentado pela Carta Constitucional e pela lei penitenciária, porque os membros da comunidade não têm os mesmos poderes e prerrogativas do magistrado e ainda assim apresentam-se dispostos a enfrentar as inúmeras barreiras que surgem na atividade de levar auxílio ao preso, não só merecendo, mas possuindo o direito legal de receber o apoio do judiciário nessa atividade.

Porém, necessário que se diga que o apoio da cúpula do Poder Judiciário amazonense para a Vara de Execuções Penais e para a execução penal que é realizada no interior do Estado está aquém do que é necessário para garantir condições adequadas ao cumprimento da lei. A Vara de Execuções da Capital possui apenas 4 funcionários para os mais de 4 mil processos, sem equipe técnica ou ao menos um assistente social.

Com relação ao judiciário o Conselho da Comunidade tem uma função extremamente importante, pois o afastamento desse poder da comunidade sempre foi um problema à parte, e o conselho surge como um elo, um espaço de democratização, entre o judiciário e a sociedade.

Os juízes não podem mais usar o argumento de que só trabalham com processo e que a responsabilidade sobre a prisão é do Poder Executivo. O Estado é um só. A responsabilidade sobre direitos humanos diariamente atingidos também é do judiciário e a este cabe uma tomada de postura, sendo a abertura, o debate, no qual o Conselho da Comunidade pode ser um importante parceiro, um bom começo.

Caberia ao Poder Judiciário, no mínimo, a obrigação de disponibilizar espaço físico para o funcionamento dos Conselhos da Comunidade nos fóruns ou tribunais, mas a considerar a forma com que são tratados os próprios juízos da execução, parece ser uma conduta distante.

2.2.5 - Conclusão

Impossível concluir o presente texto como se faz na maioria dos trabalhos técnicos, mesmo os históricos e sociológicos, traçando bases e caminhos a serem seguidos, com firmeza na avaliação e com resultados lógicos. Conclusão no sentido definitivo do termo não há.

Aliás, quando trato de assuntos como Poder Judiciário, democratização e sociedade, o que mais me é recorrente é a dúvida e a incerteza.

Algumas deduções foram feitas no decorrer do texto, mas o mais importante que extraí dele foi a oportunidade de revelar algumas de minhas experiência pessoais, porque o processo de aproximação da sociedade com o encarcerado é e vai sempre ser complexo.

As dificuldades não são só nos Estados da região norte. Quis mostrar como a forma com que a prisão é vista pelos legisladores, como se coisa pública fosse sinônimo de coisa fechada, encerrada, bloqueada, censurada, causa um desânimo às iniciativas que porventura o meio social possa imaginar como auxílio aos demais de seus membros encarcerados.

Outrossim, o egoísmo e o individualismo tão presentes no atual estágio de nossa sociedade, baseada em um capitalismo selvagem, são encontrados em todos os lugares.

No caso da região norte, aproveitando a base de trabalho realizado anteriormente, quis ressaltar aspectos da própria colonização que igualmente prejudicaram o nascimento de uma consciência de cidadania.

Contudo, enfim, após leituras, meditações e estudo, somando tudo ao que pude extrair como experiência, inclusive durante a conclusão deste texto, restou a esperança, baseada principalmente no ser humano, de que a execução da pena pode mudar.

Se está longe a abolição por completo dessa sanção inútil e violenta que é a pena de prisão, ao menos façamos dela algo menos desumano, e o caminho para isso não pode ser outro se não a abertura das portas das cadeias e das portas dos tribunais para uma maior participação social, esta que, com todas as suas deficiências, pode ser possível e começar com a implementação de mais e mais Conselhos da Comunidade.

2.2.6 – Referência Bibliográfica

BARROS, Celso. **Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Relatório e Voto do Relator.** Lei de Execução Penal. Brasília: Senado Federal. 1985.

DOTTI, René Ariel. **Execução penal no Brasil: aspectos constitucionais e legais.** RT, Vol 664/Fev. 91.

FERREIRA, Carlos Lélío Lauria; VALOIS, Luís Carlos. **Sistema Penitenciário do Amazonas: história, evolução e contexto atual.** Curitiba: Juruá, 2006.

FERREIRA Reis, Arthur César. **A amazônia e a cobiça internacional.** 5ª Ed. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1982.

LEITE, George Lopes. **Jurisdicionalização da Execução Penal. Encontro Nacional da Execução Penal,** Anais do.... Brasília: Fundação de Apoio à Pesquisa do Distrito Federal, 1998.

LEONARDI, Victor. **Entre árvores e esquecimentos: história social nos sertões do Brasil.** Brasília: Paralelo, 1996. pg 120

MORAES, Evaristo de. **Prisões e Instituições Penitenciarias no Brazil.** Rio de Janeiro, 1923.

PIRANGELI, José Henrique. **Códigos penais do Brasil: evolução histórica.** 2ª ed. São Paulo: RT, 2001. pg. 210.

SAINT-HILAIRE, Auguste de. **1779-1853: Viagens pelas províncias do Rio de Janeiro e Minas Gerais.** Belo Horizonte: Itatiaia, 2000.

SOUZA, Márcio. **A expressão amazonense: do colonialismo ao neocolonialismo.** São Paulo: Alfa-Omega, 1977.

2.3 Conselhos de comunidade no Estado do Rio Grande do Sul: o papel da Federação como ente representativo e de legitimação da participação comunitária na questão prisional⁴²

Célia Ferreira Dornelles

2.3.1. Apresentação e Introdução ao tema. 2.3.2. Sistema Penitenciário no RS. A discussão a partir da perspectiva da formação de rede através dos Conselhos de Comunidade. 2.3.3. A Federação dos Conselhos de Comunidade no Estado do Rio Grande do Sul - Feccapen/RS. 2.3.4. Bibliografia

2.3.1 – Apresentação e Introdução ao tema

O presente artigo foi elaborado a partir de um honroso convite formulado pela Ouvidoria o Sistema Penitenciário – Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça.

Neste trabalho falaremos sobre a Federação dos Conselhos de Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul – FECCAPEN/RS, seu pioneirismo, sua atuação no âmbito estadual e suas expectativas de atuação junto ao sistema penitenciário, com ênfase para as boas práticas e experiências bem-sucedidas. Antes, porém, um breve histórico sobre os Conselhos de Comunidade no Rio Grande do Sul.

No Estado do Rio Grande do Sul a história dos conselhos de comunidade remonta ao ano de 1970. Segundo aponta NEVES, um decreto estadual instituiu os conselhos comunitários:

“Conselhos Comunitários de Assistência aos Presidiários’. Esses Conselhos, como a própria denominação retrata, eram voltados às atividades assistenciais, não possuindo um comprometimento

42 Célia Ferreira Dornelles. Bacharel em Direito pela UNISINOS, Servidora do Conselho Penitenciário do RS e 2ª Secretária da FECCAPEN/RS. Sérgio Inácio Coelho de Souza Luce. Administrador, Presidente licenciado do Conselho de Comunidade de Taquara e Presidente da FECCAPEN/RS

expresso com a verificação das condições necessárias para o tratamento dos presos. A atividade desses Conselhos estruturou-se, de um modo geral, reduzida ao auxílio material às instituições, estabelecendo uma postura meramente assistencialista em relação aos presos.”⁴³

Em 1984 a Lei de Execução Penal recepcionou os Conselhos de Comunidade como órgãos da execução penal.

Por volta de 2001 iniciou-se um processo de articulação com o objetivo de incentivar a criação e fortalecimento dos Conselhos de Comunidade no RS. Por iniciativa do Conselho Penitenciário, em 15 de março de 2002 foi realizada uma reunião aberta, na cidade de Porto Alegre, com os Conselhos de Comunidade então constituídos.

Em 06 de março de 2003 a Corregedoria-Geral de Justiça - CGJ publicou o Ofício-Circular n.º 026/2003-CGJ que “Recomenda a constituição do Conselho de Comunidade na Execução Penal”.

O Conselho Penitenciário, por sua vez, deu continuidade ao processo de fomento dos Conselhos de Comunidade, quando se iniciaram os encontros ministrados em todas as regiões penitenciárias. Nos anos de 2004 e 2005 foram realizados oito encontros regionais, nas regiões penitenciárias da Susepe, nos municípios de Porto Alegre, Bento Gonçalves, Santa Cruz do Sul, Santa Maria, Santana do Livramento, Santo Ângelo, Passo Fundo, Pelotas e Taquara.

Em parceria com o Conselho Penitenciário a Corregedoria-Geral de Justiça apoiou e publicou, em 2005, o “Manual dos Conselhos de Comunidade”, com a colaboração dos Conselhos de Comunidade dos municípios de Lajeado e de Camaquã. O referido Manual serviu de “modelo” ao atual Manual dos Conselhos de Comunidade, revisto, atualizado e editado pelo Ministério da Justiça através do Departamento Penitenciário Nacional⁴⁴.

43 NEVES, Letícia Sinatora das, Dissertação de Mestrado - ULBRA - pág. 84 e 85 - 2008

44 CONSELHOS DA COMUNIDADE. Cartilha da Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos de Comunidade. DEPEN .Ministério da Justiça, 2008.

Em 19 de agosto de 2004, através da Portaria SJS, nº 103, foi implantado o PROGRAMA DE ARTICULAÇÃO COMUNITÁRIA, que visa estimular a constituição de grupos de interesse voltados à implementação de políticas públicas na área penitenciária.

Neste mesmo ano de 2004, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP editou a Resolução n.º 10, de 08 de novembro de 2004, a qual “estabelece regras para a organização dos Conselhos de Comunidade nas Comarcas dos Estados, nas Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e nas Seções Judiciárias da Justiça Federal e dá outras providências.”

O Programa de Articulação Comunitária, vinculado ao Conselho Penitenciário, dentro de suas atribuições, organizou, em parceria com a Corregedoria-Geral de Justiça, com apoio do DEPEN/MJ, os I, II e III Seminários de Capacitação para Conselheiros dos Conselhos de Comunidade e III, IV e V Encontros de Conselhos de Comunidade, nos anos de 2006, 2007 e 2008, respectivamente, na cidade de Porto Alegre, com a presença da grande maioria dos Conselhos constituídos.

Nesses três Seminários de Capacitação foram abordados assuntos da mais alta relevância, através de palestras e oficinas de trabalho, onde os membros dos Conselhos de Comunidade do Estado puderam se conhecer e debater suas ações e experiências. Foi distribuído aos Conselhos presentes o Manual dos Conselhos de Comunidade, editado pelo DEPEN/MJ, que por certo ajudou a esclarecer as dúvidas existentes.

O trabalho realizado pelo Programa de Articulação Comunitária foi importante, também, pelo fato de ter sido criado um banco de dados contendo a identificação de cada Conselho, nomes dos presidentes, endereços e telefones, além do correio eletrônico, por meio do qual os conselhos comunicam-se com o Conselho Penitenciário, trocando notícias e informações, articulando encontros e fazendo circular experiências.

A seguir transcreveremos um texto elaborado e apresentado pela Conselheira Penitenciária Márcia Elayne Berbich de Moraes, que trata da discussão a partir da perspectiva da formação de redes sociais através dos Conselhos de Comunidade do RS para em seguida ingressarmos no tema proposto, qual seja: a FECCAPEN/RS.

2.3.2 – Sistema Penitenciário no RS – A discussão a partir da perspectiva da formação de rede através dos Conselhos de Comunidade⁴⁵

Márcia Elayne Berbich de Moraes

O sistema prisional no Brasil é tido, em geral, como setor inexistente para a sociedade brasileira, a qual considera que os problemas estabelecidos pelo crime e a criminalidade se exaurem quando da fixação da sentença penal e recolhimento do apenado ao estabelecimento prisional, esquecendo-se dos ideais de inclusão social estabelecidos pela Lei de Execução Penal – Lei n.º 7210/84 (LEP).

Para que tais objetivos sejam alcançados, diversos são os órgãos de controle e fiscalização da execução penal estabelecidos pela Lei, entre eles, o Ministério Público, o Poder Judiciário, o Poder Executivo e ainda, a sociedade civil, no que se refere aos Conselhos de Comunidade estabelecidos no artigo 80 da LEP.

Sob essa premissa, é necessário observar a formação e atuação da rede de conselhos de comunidade no Estado do Rio Grande do Sul, como alternativa para fiscalização e envolvimento da sociedade na questão prisional.

Conforme determinação da Lei de Execução, em seu artigo 81, III, incumbe aos Conselhos de Comunidade apresentar relatórios mensais ao Juízo da Execução e ao Conselho Penitenciário Estadual, os quais objetivam o acompanhamento do cumprimento da pena, bem como a efetiva formação de uma rede penitenciária envolvendo a participação de órgãos oficiais e de membros da sociedade civil, uma vez que o Conselho de Comunidade fornece relatórios ao Conselho Penitenciário, o qual, por sua vez, encaminha dados ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (Art. 70, III da LEP). Existe, nessa perspectiva legal, todo um projeto de fluxo de informações e articulação em rede a partir da comunidade, o qual pode ser de grande valia na elaboração e aplicação de políticas públicas.

⁴⁵ Márcia Elayne Berbich de Moraes. Advogada, mestre em Ciências Criminais, Membro do Conselho Penitenciário do RS, Professora de Extensão da FADIPA, Conselheira da Comissão de Anistia do Ministério da Justiça.

Assim, no Rio Grande do Sul, desde o ano de 2003, o Conselho Penitenciário, com o apoio do Poder Judiciário, (Projeto Trabalho para a Vida) vem fomentando a rede de Conselhos de Comunidade na área prisional, mediante a promoção de encontros de formação, distribuição de cartilhas e incentivo aos juizes de execução na convocação dos membros das comunidades em que se inseriam para a formação desses Conselhos. O crescimento do número de conselhos ficou visível, através dos dados coletados⁴⁶:

2002 – 07 Conselhos (dado aproximado)

2003 – 23 Conselhos

2004 – 42 Conselhos

2005 – 51 Conselhos

2006 – 68 Conselhos

2007 – 72 Conselhos

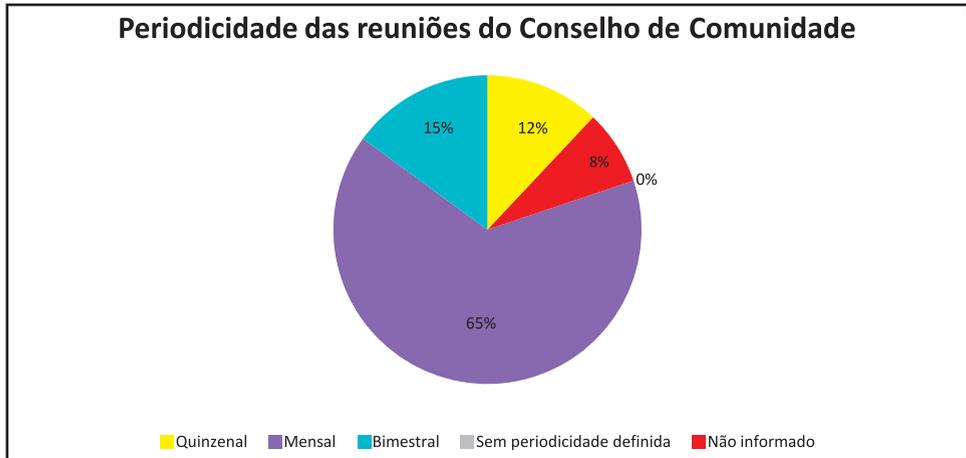
Para visualizar o grau de abrangência, esses 72 conselhos correspondem a comunidades que abrigam uma população total de 12.823 apenados, o que corresponde a 49% dos apenados recolhidos no Estado do Rio Grande do Sul⁴⁷. No entanto, nem todos os Conselhos apresentam o mesmo grau de inserção social em suas atividades, por outro lado, existem cidades que possuem Conselhos Comunitários, sem, ao menos, possuírem presídio, mas que já trabalham com a idéia de que o problema prisional também lhes afeta.

Observe-se que essa análise não considerou o número de apenados da Cidade de Porto Alegre, nem o Conselho de Comunidade lá estabelecido, devido à natureza de metrópole da Capital. Também não foi considerada a disposição de presídios da nova Vara de Execução Regional de Novo Hamburgo, por se tratar de recente modificação, posterior ao mapa com o número de apenados, utilizado na análise.

46 Dados do Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul. Fonte pesquisada 26 conselhos de comunidade, dados de 2006.

47 Dados calculados a partir da lista de Conselhos de Comunidade fornecida pelo Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul, frente ao Mapa da População Carcerária da Divisão de Controle Legal da SUSEPE, datado de 19/03/2008.

Ainda, além da abrangência da população prisional, observam-se nos dados obtidos, a maior periodicidade de reuniões e de visitas aos estabelecimentos prisionais, por parte desses Conselhos já instalados. Assim, na amostra pesquisada (26 conselhos), verificou-se periodicidade mensal nas reuniões apresentadas por esses Conselhos e a freqüência semanal nas visitas às casas prisionais, conforme o gráfico e a tabela a seguir⁴⁸:



Dados obtidos da amostra de questionários devolvidos pelos conselhos comunitários ao Conselho Penitenciário, no período de 2006 até agosto de 2007.

	fi	%
Semanal	9	34,6
Quinzenal	2	7,7
Mensal	5	19,2
Outros	5	19,2
Não Informado	5	19,2
Total	26	100

Dados obtidos da amostra de questionários devolvidos pelos conselhos comunitários ao Conselho Penitenciário, no período de 2006 até agosto de 2007.

48 Dados do Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul. Fonte pesquisada 26 conselhos de comunidade, dados de 2006.

A aproximação com a estrutura prisional proporcionou novas atuações da comunidade junto ao presídio em diversos papéis, desde a assistência material até a efetiva articulação de políticas públicas em suas comunidades, o que despertou a importante discussão acerca da natureza jurídica de tais conselhos e qual o papel preponderante a ser desempenhado por esses núcleos comunitários. Grande parte deles se estruturou como entidade civil associativa, embora exista o entendimento de que devam ser apenas órgão administrativo da Vara de Execução Criminal. No entanto, tal divergência persiste sem apelo conclusivo, inclusive em âmbito nacional, junto à Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos de Comunidade, instituída pelo Ministério da Justiça.

Independentemente da solução da controvérsia acima apresentada, a qual ainda deve ser objeto de profunda análise, esses conselhos já possibilitam uma maior visibilidade e integração do sistema prisional para a sociedade. Primeiramente, no que se refere na articulação comunitária com os diversos seguimentos sociais na busca de soluções para o “apagão penitenciário”, como se observa a seguir, em que metade das entidades analisadas já possui articulações estabelecidas em suas cidades⁴⁹:

	fi	%
Judiciário	2	7,4
MP	0	0,0
Outros Conselhos de Comunidade	0	0,0
Outras Entidades	14	51,9
Sem Articulação	8	29,6
Não Informado	3	11,11
Total	27	100

* Secretaria de educação, Saúde, Pastoral social, carcerária, associação de bairros, entre outras.

* OBS.: Algumas instituições possuem mais de uma articulação.

49 Dados do Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul. Fonte pesquisada 26 conselhos de comunidade, dados de 2006.

Outro ponto importante no que se refere à atuação e a articulação dos conselhos é o surgimento tanto nos núcleos sociais, bem como nas esferas de articulação da rede, de discussões mais elaboradas no que se referem às causas do problema na área prisional. Assim, embora os relatos preponderantes de *dificuldades de atuação no que concerne a recursos financeiros, morosidade do executivo na realização de obras e atendimento à casa prisional, falta de espaço para implementação de projetos comunitários e o pouco apoio da comunidade*⁵⁰, já pode ser verificada a tímida discussão acerca do excesso de criminalização que vem ocorrendo a partir da década de 1990, o fenômeno da *panpenalização* e o apoio e incentivo às penas alternativas ao cárcere⁵¹.

Essa perspectiva inédita, já figura como sendo um dos princípios norteadores dos Conselhos de Comunidade, contendo a participação social no sentido de “compreensão da prisão como integrante da sociedade e da comunidade; compreensão da prisão como uma instituição pública e, portanto, permeável ao controle da sociedade”⁵².

Além disso, já existe identificação da solução de continuidade existente no trabalho desses Conselhos, quando da troca de governos estaduais e municipais. Nesse sentido, em Dezembro de 2007, foi constituída Federação dos Conselhos de Comunidade no Estado do Rio Grande do Sul. Tal organização surgiu dos próprios Conselhos, a partir das discussões proporcionadas pelos órgãos articuladores (Conselho Penitenciário, Corregedoria-Geral de Justiça, Departamento Penitenciário Nacional e a Comissão de Implementação dos Conselhos de Comunidade organizada pelo Ministério da Justiça).

Espera-se que todos os movimentos acima expostos proporcionem uma maior visibilidade ao cárcere, sendo esse entendido não como um apêndice da sociedade, mas como um órgão inerente, integrante e resultante do próprio convívio social. Para tanto, imprescindível a manutenção do fluxo

50 Dados do Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul. Fonte pesquisada 26 conselhos de comunidade, dados de 2006.

51 Discussão promovida no III Seminário do Conselho de Comunidade de Bagé, realizado em 05 de setembro de 2008. URCAMP – Bagé/RS.

52 CONSELHOS DA COMUNIDADE. Cartilha da Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos de Comunidade. Ministério da Justiça, 2008. p. 21.

de informação entre os diversos pontos de representação da sociedade civil, seja em nível comunitário, estadual ou ainda, federal.

2.3.3 – A Federação dos Conselhos de Comunidade no Estado do Rio Grande do Sul - Feccapen/RS ⁵³

Célia Ferreira Dornelles

Por ocasião do II Seminário de Capacitação para Conselheiros dos Conselhos de Comunidade e IV Encontro dos Conselhos de Comunidade⁵⁴, realizado em dezembro de 2007, em Porto Alegre, os Conselheiros presentes, representantes de suas comarcas, fundaram a Federação dos Conselhos de Comunidade da Área Penitenciária do RGS, a qual, posteriormente, recebeu a sigla FECCAPEN/RS.

A idéia da criação de uma Federação já havia sido pensada no Encontro de Conselhos de Comunidade, realizado na cidade de Joinville – SC⁵⁵, no mesmo ano, sendo idealizada pelos próprios integrantes dos Conselhos de Comunidade que perceberam a necessidade de constituírem um órgão representativo que fizesse a interlocução junto às autoridades, no que se refere aos problemas enfrentados pelos Conselhos de Comunidade em suas comarcas.

A Diretoria e demais membros foi composta por Conselheiros de Comunidade, um Conselheiro Penitenciário e uma servidora do Conselho Penitenciário. O presidente eleito pelos presentes foi o Sr. Sérgio Inácio Coelho de Souza Luce, então Presidente do Conselho de Comunidade do município de Taquara – RS, hoje licenciado.

A posse da Diretoria deu-se em 04 de abril de 2008 e contou com

53 Célia Ferreira Dornelles. Bacharel em Direito pela UNISINOS, Servidora do Conselho Penitenciário do RS e 2ª Secretária da FECCAPEN/RS. Sérgio Inácio Coelho de Souza Luce. Administrador, Presidente licenciado do Conselho de Comunidade de Taquara e Presidente da FECCAPEN/RS

54 Seminário de Capacitação para os Conselheiros dos Conselhos de Comunidade e IV Encontro de Conselhos de Comunidade, realizado em Porto Alegre, em dezembro de 2007, promovido pelo Conselho Penitenciário e Corregedoria-Geral de Justiça com apoio do DEPEN/MJ

55 Encontro de Conselhos de Comunidade – Joinville-SC – em out/2007

a presença de representantes do Departamento Penitenciário Nacional, Corregedoria de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, Superintendência de Serviços Penitenciários do RS, Ministério Público do RS, entre outras autoridades presentes.

A FECCAPEN/RS foi constituída em 07 de dezembro de 2007, como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e duração por tempo indeterminado, sendo o primeiro órgão do gênero no Brasil. As finalidades estatutárias que foram estabelecidas são as que seguem:

Art. 2º. *A Federação dos Conselhos de Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul tem por finalidade (Lei 9.790/99, art. 3º):*

I - congregar os Conselhos de Comunidade do Estado do Rio Grande do Sul, existentes e os que venham a existir, com a finalidade de integrar e representar, em nível nacional e internacional, as entidades filiadas voltadas ao atendimento, orientação e a defesa dos direitos dos apenados e seus familiares conforme o que preconiza a Lei de Execução Penal Brasileira;

II - incentivar e orientar a criação de novos Conselhos de Comunidade nas comarcas onde ainda não existam;

III - incentivar o desenvolvimento e a melhoria das atividades dos conselhos, orientando-os quanto ao atendimento que estejam prestando à comunidade carcerária e seus familiares, visando à uniformização dos procedimentos, respeitadas as especificidades de cada comarca;

IV - capacitar os Membros dos Conselhos de Comunidade do Estado para que tenham acesso a informações pertinentes à temática prisional.

V - fiscalizar o cumprimento da Lei de Execução Penal – LEP⁵⁶.

56 Lei de Execução Penal – Lei nº 7.210/84.

Além das finalidades estatutárias antes referidas, a Federação tem como objetivos, todo tipo de apoio aos Conselhos de Comunidade na busca da ressocialização do apenado e do egresso, bem como o apoio e assistência aos familiares, a qualificação profissional e educacional dos condenados e a promoção social de um modo geral.

A Federação iniciou suas atividades administrativas em uma sede provisória e iniciou um processo de visitas a diversas autoridades, na pessoa de seu presidente Sérgio Inácio Luce. A lista de autoridades inclui Deputados Estaduais, Secretários de Estado, Juízes, Promotores de Justiça, Superintendentes da Susepe, Diretores e Presidentes de entidades. Nessas audiências, o propósito foi apresentar-se às autoridades, mostrar o papel relevante da Federação, apresentar seus projetos, mostrar as experiências bem-sucedidas dos Conselhos de Comunidades e pedir apoio institucional.

Atendendo ao convite do Presidente da Comissão de Cidadania e Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado a Federação participou de uma Audiência Pública⁵⁷ para apresentação da FECCAPEN/RS, com a presença de Deputados Estaduais, representante da OAB/RS, Juízes de Execução, Ministério Público, Conselho Penitenciário e Conselhos de Comunidade de Lajeado, Camaquã e Erechim.

Também participou de programas de rádio e televisão, dentre os quais no Programa Democracia⁵⁸, da Televisão Assembléia Legislativa, em duas oportunidades. Na primeira participação o assunto foi “Os Conselhos de Comunidade” e na última participação o tema foi o “Monitoramento de presos por meio de tornozeleiras eletrônicas”. Quanto ao Programa Tele-Domingo⁵⁹ o Presidente da FECCAPEN/RS, Sérgio Luce foi convidado a testar uma tornozeleira eletrônica de monitoramento de presos em regime semiaberto e aberto e deslocar-se pela cidade para avaliar o funcionamento e eficácia do aparelho. A reportagem o acompanhou em todo o trajeto e a matéria foi mostrada no programa Tele-Domingo, o qual possui grande inserção na comunidade gaúcha.

57 Audiência Pública – Assembléia Legislativa – 17-09-2008 – Comissão de Cidadania e Direitos Humanos

58 Programa Democracia – Televisão Assembléia Legislativa – em 26-02-2009

59 Programa Tele-domingo – RBS /TV filiada à Rede Globo de Televisão

Na questão do Monitoramento dos apenados por meio de tornozeleiras, a FECCAPEN/RS tem um posicionamento favorável ao uso das mesmas, para os condenados do regime semiaberto e aberto, desde que autorizado pelo usuário e por um período determinado, de modo a ser avaliada a proposta e comprovada sua eficácia.

Em todas as participações da FECCAPEN/RS o tema foi o preso, o liberado condicional, o egresso, suas famílias, os regimes das penas, a superlotação dos presídios, o trabalho prisional, a individualização da pena, a escolarização, o atendimento psicológico, jurídico e saúde prisional.

A Federação se fez presente na Cerimônia de entrega de Carteiras de Livramento Condicional realizada em setembro de 2008, no Presídio Central de Porto Alegre, que contou com a presença de diversas autoridades, dentre as quais a Senhora Governadora do Estado, Yeda Crusius.

A Federação inaugurou uma página eletrônica: www.feccapenrs.org, em fase de desenvolvimento e atualização. Através desta página a Federação comunica-se com todos os Conselhos de Comunidade, atualiza notícias e informações atinentes às suas atividades. E pretende publicar todas as ações e notícias relacionadas às experiências dos Conselhos divulgando seus feitos através de matérias e fotos. Haverá um link noticiando as ações de cada Conselho de Comunidade, comunicando assembléias e orientando a criação de novos Conselhos, entre outras finalidades. Também providenciou a criação de um e-mail para cada Conselho, para através deste, serem tratados todos os assuntos do interesse da entidade. O e-mail será identificado pelo nome do município, de modo que, ao trocar a diretoria e membros, os novos empossados continuem a utilizar o mesmo e-mail, apenas alterando a senha, se o desejarem. Como exemplo, o Conselho de Comunidade do município de Santo Ângelo, que assim ficou: santoangelo@feccapenrs.org.

Para melhor desempenho de suas atividades, a Federação elaborou e encaminhou um Protocolo de Intenções com o Estado do Rio Grande do Sul, com a interveniência da Secretaria da Segurança do RS, Susepe e Conselho Penitenciário tendo como objeto o estabelecimento de ações que valorizem a humanização dos apenados e egressos do sistema penitenciário gaúcho bem como de seus familiares, mediante programas

de capacitação e profissionalização.

Após a assinatura desse Protocolo de Intenções, que está em vias de ser firmado, segundo nossas expectativas, será possível a assinatura de um Termo de Cessão para liberação de um prédio público, sem ônus, haja vista a função social da entidade, para a instalação da sede da Federação, preferencialmente em Porto Alegre, onde há maior concentração de casas prisionais e população carcerária.

A Federação, antecipando-se inclusive a aquisição de sua futura sede, criou o “Centro de Qualificação da Área Penitenciária do RGS-CEQAPEN” que terá por finalidade organizar, administrar e executar, em todo território nacional, o ensino da qualificação profissional e promoção social na área penitenciária. Para realização de seus fins, atuará por meio da execução direta de projetos, programas ou planos de ações, da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins.

No entanto, para encaminhamento de projetos, ainda é necessário aguardar a qualificação e certificação como OSCIP junto ao Ministério da Justiça, Departamento de Justiça, Classificação de títulos e qualificação, da Secretaria Nacional de Justiça. A partir da certificação e da aquisição da sede será possível dar início às atividades sociais planejadas.

Neste ano de 2009 a Federação pretende realizar encontros regionais em todas as oito regiões penitenciárias e encontra-se em tratativas para a realização dos mesmos. Nesses encontros os Conselhos irão trocar experiências, discutir suas dificuldades e planejar ações para melhor desempenho de suas atribuições. No final do ano pretende-se realizar um evento em âmbito estadual. Estamos estudamos a possibilidade de realização do IV Seminário de Capacitação.

A FECCAPEN/RS congrega 75 (setenta e cinco) Conselhos de Comunidade. Alguns muito bem estruturados e atuantes e outros nem tanto. A intenção da Federação é padronizar os estatutos e revisar os atuais, instituir Conselhos onde não existam e definir a natureza jurídica, que até hoje é matéria de debate.

Nesse sentido, em 21 de outubro de 2008, a Federação iniciou um debate na 1ª Promotoria de Justiça de Controle e Execução Criminal, do Ministério Público, com a participação e coordenação da Promotora de Justiça Dra. Cynthia Jappur, com a finalidade de estudos acerca da regulamentação e funcionamento dos Conselhos de Comunidade, mediante a apresentação de um Projeto de Lei que preveja, entre outras providências, a existência de um regimento interno padronizado, formas de remuneração e fontes de custeio dos Conselhos de Comunidade, para que possa, minimamente, manter uma estrutura administrativa objetivando atuar com autonomia e estabilidade.

Neste curto período de sua existência e com as limitações financeiras que se apresentam a Federação deu início a sua caminhada, mostrando que veio para somar. Pretende ser um elo entre a comunidade e o Estado, engajando-se na luta incessante pela ressocialização dos apenados e egressos do sistema penitenciário, buscando sua reinserção social mediante programas de profissionalização e qualificação de apenados e de suas famílias.

Nossa logomarca mostra pessoas caminhando em busca de um objetivo comum, unidas em torno do Rio Grande do Sul e esperançosas na busca pela humanização das penas e reinserção social dos egressos do sistema penitenciário. Esse é o nosso ideal.

2.3.4 – Bibliografia

III Seminário do Conselho de Comunidade de Bagé, realizado em 05 de setembro de 2008. URCAMP – Bagé/RS.

Conselho Penitenciário do Estado do Rio Grande do Sul – Relatório Anual – Pesquisa Conselhos de Comunidade, 2006/2007.

CONSELHOS DA COMUNIDADE. Cartilha da Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos de Comunidade. Ministério da Justiça, 2008. p. 21.

Mapa da População Carcerária da Divisão de Controle Legal da SUSEPE, datado de 19/03/2008.

NEVES, Leticia Sinatora, trabalho disponível no endereço eletrônico - <https://memphis.ulbranet.com.br> biblioteca.

2.4. Conselho da Comunidade de Campo Grande: 10 anos⁶⁰

Lucilene Bigattão

2.4.1. O desafio. 2.4.2. Cresce a credibilidade. 2.4.3. Resultados positivos: 10 anos. 2.4.4. Perfil dos atendidos. 2.4.5. Parceiros e colaboradores 2.4.6. Termo de cooperação mútua. 2.4.7. Alguns testemunhos. 2.4.8 Criação do CCCG - Conselho da Comunidade da Comarca de Campo Grande - MS

2.4.1 - O desafio

Trabalhando dentro dos presídios, professor Benjamin Padoa e Nereu Rios conviveram durante muitos anos com a dificuldade de reinserção dos internos na sociedade. Mesmo já tendo cumprido a pena e pago pelo seu erro, não eram perdoados pela sociedade. De nada adiantavam as aulas e os cursos realizados na prisão. A maioria acabava retornando ao mundo do crime, pois não lhes era concedida a oportunidade de encontrar emprego. A reincidência dos egressos chegava a 80%. A grande questão era - como sustentar suas famílias, sem ter onde trabalhar? Surge assim a CONVICÇÃO de que a melhor maneira de ajudar a pessoa que está saindo do regime fechado é inseri-lo no mercado de trabalho. É preciso um emprego para começar vida nova.

Foi preciso viajar e conhecer experiências de outros locais para implementar o Conselho. Em 1999, finalmente, o CCCG - Conselho da Comunidade da Comarca de Campo Grande - sai do papel e começa suas atividades. A proposta foi inovadora desde sua criação. Poucos acreditavam na viabilidade de se colocar ex-presidiários para trabalharem dentro de órgãos públicos. Foi necessário percorrer várias secretarias e instituições, convencendo as pessoas do papel social do Conselho.

O primeiro contrato foi firmado com o Governo do Estado de Mato Grosso do Sul. O CCCG propõe assumir a responsabilidade da manutenção da limpeza e paisagismo do Parque dos Poderes. Foi o 1º desafio: dar

60 Texto LUCILENE BIGATTÃO. Jornalista - DRT 20/02/10V/MS.

oportunidade de trabalho remunerado com salário mínimo, alimentação, vale transporte e uniforme para 10(dez) egressos do regime fechado.

Os contratados podiam ser vistos varrendo, plantando, limpando os canteiros do Parque. Ficaram conhecidos como integrantes do ELO, projeto que, na época, fazia a triagem dos reeducandos. Hoje, a seleção é feita pela AGEPEN – Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário de Campo Grande/MS, através do Patronato Penitenciário, com o qual o Conselho mantém um Termo de Cooperação Mútua, onde além da triagem, é oferecida assistência social, psicológica e jurídica.

Aos poucos, as resistências foram quebradas. O medo que autoridades e funcionários tinham de serem assaltados pelos egressos, foi diminuindo. O resultado logo apareceu – constataram que os 10 trabalhadores faziam com perfeição o trabalho de 20, pelo custo de 5. Deu certo e logo foram contratados mais 10, mais 20, 30...

O segundo contrato firmado também foi entre o CCCG e o Governo do Estado. O desafio era transformar o Parque das Nações Indígenas, um “Cartão Postal” da Capital. O maior parque urbano do mundo, uma área de 119 hectares, estava abandonado. O mato tomava conta e não tinha iluminação, pois os cabos tinham sido roubados. O Governo recuperou a estrutura básica e o Conselho, com 24 reeducandos - compreendendo porteiros, tratoristas, operador de maquinas e homens de limpeza - transformou o local.

Os 400 freqüentadores do 1º ano passaram a mais de 2000 nos anos seguintes. Mais de 25.000 mil árvores foram plantadas no decorrer do tempo. Alamedas de pau-ferro, manduvi, tarumã, paineira, mogno, ipê branco, rosa, amarelo, foram criadas ao longo das pistas de caminhada. Um trabalho que ficará para as futuras gerações.

2.4.2 – Cresce a credibilidade

Constatado o êxito do trabalho dos reeducandos nas primeiras experiências, o projeto deslançou e outras instituições passaram a se interessar pelo trabalho do Conselho. Vários outros contratos foram sendo efetuados e se conseguiu inserir trabalhadores em diversos órgãos

públicos, na manutenção da limpeza, paisagismo e até serviços internos como elétrica, hidráulica, marcenaria, alvenaria, encanadores, pintores. A Secretaria de Segurança Pública decidiu também estender os bons serviços ao corpo central de bombeiro da Capital.

O trabalho dos egressos chamou a atenção também de autoridades no âmbito federal. Assim o Conselho firmou contrato com a Diretoria da Embrapa para colocação de 20 trabalhadores da Colônia Penal Agrícola, com transporte garantido pela Embrapa, ficando sempre a disciplina sob responsabilidade de um agente da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário-AGEPEN.

Atualmente, empresas privadas também fazem parte da lista de parceiros. Um exemplo, é Imobiliária Monte Líbano que começou com oito trabalhadores reeducandos e, com apenas um ano de experiência, dobrou o número de pessoas em sua folha de trabalho. Um deles, depois de cumprir a pena, efetivou seu emprego e teve a sua carteira assinada.

No momento estão sendo atendidas 152 pessoas, através de parcerias com empresas particulares e órgãos estaduais, entre eles: PROCON, Secretaria de Obras Públicas e Transporte, Secretaria de Trabalho Assistência Social e, Agência de Desenvolvimento Agrário, Instituto de Meio Ambiente de MS, Fundação Escola de Governo, Defensoria Pública, Secretaria de Justiça e Segurança Pública, Corpo de Bombeiros, Hospital Regional, Agência Estadual de Imprensa Oficial, Secretaria da Produção, Fundação de Apoio ao Desenvolvimento do Ensino, Ciência e Tecnologia, e também a Embrapa.

Um fator que merece comemoração é que muitos atendidos conseguiram efetivar seus empregos. A carteira assinada é uma grande conquista. Alguns postos de trabalho importantes. Pessoas ocupando cargos de confiança dentro do próprio governo e em empresas privadas. Mais um aprova que muitos só precisam de apoio para se recuperar. Neste ponto, a diretoria do Conselho acredita que é necessário trabalhar a sensibilização da sociedade, para de fato ressocializar o indivíduo.

2.4.3 – Resultados positivos: 10 anos de trabalho

Hoje, 10 anos depois, são mais de 2.000 pessoas beneficiados com o trabalho do CCCG. Nesta caminhada, já se comprovou a redução do número de reincidência ao crime. Uma pesquisa realizada pela diretoria confirma que menos de 5% de quem está trabalhando nos projetos retornam às atividades ilícitas.

O Conselho de Campo Grande é único em atividade no Estado de Mato Grosso do Sul, e um dos poucos do país que consegue manter suas funções. Embora tenha sido criado em diversos locais, a maioria não saiu do papel e se encontra inativo.

Além de viabilizar a ressocialização e a inclusão, recuperando o indivíduo para o convívio social, o Projeto colabora com a redução de despesas do Estado por ser o trabalho prisional isento das responsabilidades trabalhistas constantes na CLT. Se os trabalhos realizados pelos reeducandos fossem desenvolvidos por empresas particulares, os custos seriam bem maiores. Nestes dez anos de funcionamento esta redução de despesas, facilmente comprovável, foi de mais de 10 milhões de reais. Outro benefício é que os reeducandos do Projeto são beneficiados com redução de pena: um dia a menos de pena para cada três dias trabalhados.

2.4.4 – Perfil dos atendidos

A maioria dos atendidos tem idade entre 20 e 35 anos e pouca escolaridade, com apenas o Ensino Fundamental. Com relação à profissão, a quase totalidade dos integrantes não tem nenhuma qualificação profissional e desenvolvem trabalhos de serviços gerais. Atua nas áreas de jardinagem, limpeza, portaria, motorista de trator, operador de máquina costal, viveiro de mudas, hidráulica, elétrica e marceneiro.

O começo foi difícil também para os egressos, que não tinham disciplina adequada para o trabalho. Foi preciso paciência e treinamento até que eles moldassem o comportamento, desenvolvessem aptidão exigida para os diversos tipos de trabalho e senso de responsabilidade e disciplina.

2.4.5 – Parceiros e colaboradores

A atual Diretoria do CCCG afirma que os resultados positivos são frutos do apoio do Governo do Estado de MS, que sempre acreditou e apoiou o projeto. O atual governador, André Puccinelli, é um grande incentivador. Foi ele que votou o CCCG como utilidade pública, quando era prefeito de Campo Grande/MS e hoje não mede esforços para apoiar o projeto.

Outro fato importante é a colaboração efetiva de todos os membros natos do Conselho, ou seja, os Juízes, Promotores e Defensores, que realmente participam, opinam e acompanham o trabalho. A eficiência e empenho do Conselho Fiscal que se reúne mensalmente para acompanhar a prestação de contas e garantir uma gestão transparente.

2.4.6 – Termo de cooperação mútua

Com personalidade jurídica própria e gozando de total autonomia administrativa e financeira, O CCCG é valioso aliado da Agência Estadual de Administração do Sistema Penitenciário do Estado de Mato Grosso do Sul-AGEPEN-MS para alcançar os objetivos expostos.

Para que a AGEPEN através de uma Unidade Assistencial Patronato Penitenciário de Campo Grande e o CCCG possam exercer este trabalho conjunto com a maior perfeição possível, e seguindo normas totalmente transparentes, foi assinado no dia 05 de maio de 2008 um termo de Cooperação Mútua especificando com muita nitidez a competência de ações de cada entidade com as obrigações de cada parte, no sentido de ser alcançada a reintegração do reeducando egresso do Sistema Penitenciário ao convívio social.

2.4.7 – Alguns testemunhos

Inúmeros testemunhos de mudança de vida podem ser ouvidos dos reeducandos que passaram pelo Conselho. Rudson da Cruz, de 41 anos, está trabalhando há quatro meses e acha que estão fazendo alguma

coisa por eles. O que o interno quer é uma chance de trabalhar e o salário favorece a pessoa a não fazer coisa ruim de novo.

Hilton Fraga de Matos, 47 anos, tem a mesma opinião. Acha que a pessoa que está pagando à pena tem uma vida difícil, porque o preconceito é muito grande. “A sociedade pensa que preso é tudo igual”, ele desabafa. Mas afirma que muita gente tem família, não é um bandido irrecuperável, apenas cometeu um erro e merece uma nova chance. Ele elogia o empenho dos integrantes do Conselho, que considera um pai para eles.

Lázara Martins de 37 anos, fala com alegria sobre o Conselho. Ela diz que Nereu Rios, atual presidente do CCCG, é o Santo Protetor dos Encarcerados. “Ele defende a gente e dá oportunidade do preso ter uma vida digna de novo”, comenta. Ela afirma que não é qualquer empresa que apóia alguém que acabou de sair da cadeia.

Agora anda de cabeça erguida, porque consegue sustentar os filhos com o salário que ganha.

J.R.F., 44 anos, está em regime de Condicional, declara que a oportunidade de trabalhar e garantir o sustento de sua família foi decisivo para que não retornasse para o mundo da criminalidade. “Muitas vezes a pessoa sai da prisão e não consegue emprego, todo lugar pede antecedentes criminais, aí a saída que alguns encontram é assaltar ou traficar de novo”, diz.

Para J.F.R., 44 anos, o trabalho no Conselho da Comunidade tem garantido uma nova vida a ele e sua esposa grávida de sete meses. “Nesses quatro anos que eu estou trabalhando aqui tenho conseguido pagar o aluguel da casa, já financiei uma moto, abri crediário em loja e conta em banco, me sinto um cidadão normal”, garante.

Um fato que marcou o professor Benjamin Padoa, ex presidente do CCCG, foi à abordagem de uma pessoa numa agência bancária. A mulher fez questão de mostrá-lo aos filhos, dizendo que era a pessoa que deu oportunidade para que o pai delas não voltasse para a prisão. “Ele conseguiu um trabalho pro seu pai e ele voltou para casa. Tomem a benção do “Padrinho”, disse aos filhos.

O professor afirma que recebeu muitas críticas quando era presidente. Pessoas o repreendiam dizendo que ele ajudava presos que causaram dores a famílias inteiras! Os anos de trabalho lhe deram a certeza que maioria só quer retomar a vida e construir um novo futuro junto à família. Só precisam de uma oportunidade. Acredita que é só uma gota d' água no oceano, mas faz a diferença. “O Conselho está fazendo a sua parte” finaliza.

Para Nereu Rios, um dos fundadores e atual presidente do CCCG, a grande conquista até o momento foi à aquisição da sede própria. Depois de muita luta, a atual gestão conseguiu adquirir um imóvel, fruto de uma administração ética e transparente, onde cada centavo foi bem investido. Ele se lembra que quando começou não tinham uma caneta sequer e muitos duvidaram que iriam conseguir inserir esta clientela no mercado de trabalho.

“Sabemos que não somos eternos no Conselho e espero que os futuros diretores tenham o mesmo zelo administrativo” declara Nereu Rios. O grande envolvimento que ele mantém com esta causa, são frutos de 27 anos trabalhando pela ressocialização. “Se a sociedade for menos preconceituosa e mais participativa, poderemos mudar o destino do Brasil, diminuindo a violência e aumento a inclusão social” finaliza.

2.4.8 – Criação do CCCG – Conselho da Comunidade da Comarca de Campo Grande - MS

O Conselho da Comunidade de Campo Grande - MS foi fundado no dia 15 de junho de 1992, inspirado no artº 80 da Lei de Execução Penal e revitalizado no ano 2000, pelo MM Juiz de Direito da 1ª Vara de Execução Penal, Dr. Francisco Gerardo de Souza. Foi constituído para auxiliar os juízes e as autoridades constituídas junto aos egressos e a população carcerária em todas as tarefas vinculada à readaptação e reconquista da cidadania plena.⁶¹

61 Contato: www.conselhoacomunidadecgms.org, fone(67) 3042-7646, Rua Aracruz, 923, Bairro Novos estados, Campo Grande/MS,70034-450.

2.5. O Conselho da Comunidade de São Paulo⁶²

O Conselho da Comunidade é um órgão da execução penal criado pelos artigos 61, 80 e 81 da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, destinado a aproximar a sociedade local do sistema penitenciário, com o intuito de propiciar assistência, auxiliar na reintegração do condenado, evitar a reincidência e verificar as condições carcerárias.

A criação do Conselho da Comunidade parte da premissa de que é de toda a comunidade a tarefa de evitar que os condenados reincidam criminalmente, e não apenas do Governo. Isso porque os criminosos, assim como todos os seres humanos, têm uma vocação natural para viver em sociedade. No momento da sua volta ao meio livre, o egresso buscará outras pessoas para manter vínculos sociais e encontrar meios de sobrevivência, sendo a todos desejável que haja quem possa lhe abrir oportunidades de recomeçar a vida dignamente.

Por outro lado, se o egresso encontrar todas as portas fechadas, certamente se valerá dos laços criados no cárcere e voltará ao caminho do crime, realimentando a saga de insegurança pela qual passamos.

Por isso, o Conselho da Comunidade tem como meta aproximar a sociedade do meio carcerário, desfazendo idéias preconcebidas e articulando oportunidades para os que querem reconstruir sua vida de maneira digna.

Em face disso, cada vez mais os órgãos públicos vêm estimulando a criação e o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, como é o caso do Ministério da Justiça e do Conselho Nacional de Justiça, pois sabem que somente com a participação de todos é que se restabelecerá a segurança pública em nosso país.

No caso da Comarca de São Paulo, o Conselho da Comunidade veio a ser instalado em 9 de março de 2005, pela portaria nº 04 do então Juiz Corregedor dos Presídios e da Vara das Execuções Criminais, Dr. Miguel Marques e Silva, sendo certo que seu predecessor, Dr. Octávio Augusto

62 Carlos Weiss. Defensor Público do Estado de São Paulo e presidiu o Conselho da Comunidade da Comarca de São Paulo no biênio 2007/2009. Álvaro de Aquino e Silva Gullo. Professor Titular de Sociologia da Universidade de São Paulo e é Secretário-executivo do Conselho da Comunidade da Comarca de São Paulo.

Machado de Barros Filho já iniciara os passos nesse sentido.

Desde então o Conselho da Comunidade de São Paulo – SP vem tomando medidas relacionadas à sua estruturação e ao desempenho de suas atividades, o que será brevemente sumariado neste texto, como forma de contribuir para a reflexão dos leitores.

A respeito da estruturação, com o desenvolver das atividades mostrou-se necessária a normatização do funcionamento do órgão, o que acabou se conformando com a aprovação do regimento interno, em outubro de 2006, aqui valendo lembrar que tal documento foi adotado pela Cartilha de Conselhos da Comunidade do Ministério da Justiça como modelo de inspiração para outros conselhos que eventualmente decidam se estruturar da mesma forma, o que lembramos com uma ponta de satisfação.⁶³

Realmente, a edição de um regimento interno, necessariamente fruto das observações de todos os membros do colegiado, revela notável importância, não só para organizar o funcionamento do órgão, mas para conferir plena respeitabilidade junto à comunidade local, especialmente quando se vai em busca de novas parcerias e para a apresentação e o desenvolvimento de projetos relativos à área carcerária.

Sem dúvida, para pessoas e instituições que nunca ouviram falar do Conselho da Comunidade (CCom), a apresentação de um órgão devidamente estruturado, com diretoria eleita e regras de funcionamento claras, garante uma interlocução qualificada e a “abertura de portas” junto à sociedade, muitas vezes desconfiada de qualquer iniciativa que diga respeito ao sistema penitenciário.

Além disso, a insuficiente regulamentação do funcionamento dos Conselhos de Comunidade pela Lei de Execução Penal exige que os próprios órgãos se encarreguem dessa tarefa, não sem aqui se observar que a omissão legislativa cria uma série de dúvidas conceituais que somente serão superadas com o advento de revisão da LEP, como, por exemplo, a relação entre o Conselho e o Poder Judiciário, a natureza jurídica do órgão, se deve se constituir na forma de pessoa jurídica etc.

63 <http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJD46457E9ITEMID73E7AF8064A64EDE92A30E2CF3A47B7BPTBRIE.htm>

Ainda quanto ao regimento interno, este dispõe sobre a estrutura do Conselho, as atribuições de cada órgão, o modo de escolha de suspensão e de perda do mandato de seus membros, a eleição da diretoria, o quórum para instalação dos trabalhos e votação das matérias, a forma dos relatórios de visita e o modo de seu encaminhamento etc.

Outro aspecto que se mostrou relevante foi a correta escolha dos integrantes do Conselho, seja para promover uma maior representatividade social, seja para buscar membros que efetivamente se dispusessem a trabalhar em prol da reinserção dos condenados.

Assim, da composição inicial de vinte pessoas, atualmente o CCOM-SP tem previsão de trinta conselheiros e conselheiras, abrangendo as mais diversas ocupações, (médicos, religiosos, escritores, sociólogos, dentistas, educadores, empresários, juristas etc.) inclusive contando com a relevantíssima presença de um ex-presidiário, fundamental para o correto direcionamento das atividades e compreensão dos problemas.

Além disso, há pessoas que integram o Conselho primordialmente pela ligação que possuem com outro órgão ou instituição, cuja presença no Conselho se faz relevante, de modo que, além dos representantes obrigatórios (membros da Ordem dos Advogados do Brasil, do Conselho Regional de Serviço Social e da Associação Comercial ou Industrial) é significativo que mais e mais atores sociais sejam incorporados e possam, em seus locais de origem, se converterem em embaixadores do Conselho, fomentando parcerias e estimulando o debate sobre o sistema penitenciários, seus problemas e soluções.

Um dado relevante é que os membros do Conselho sempre se apresentem nesta condição ao realizarem atividades como visitas a unidades penais, reuniões etc., neste momento deixando de lado sua outra identidade profissional, de modo a marcar que ali é o Conselho da Comunidade que se faz presente, afastando qualquer confusão com suas demais atividades. Há que se lembrar que a participação no Conselho é voluntária, devendo seus membros ter em mente a alta relevância e responsabilidade de suas funções.

Por isso, imagina-se o Conselho como órgão de articulação de políticas públicas na área penitenciária, reunindo em seu seio pessoas

advindas da sociedade civil organizada e, com elas, tecendo redes que envolvam os demais órgãos da execução penal, notadamente o Poder Judiciário e a Secretaria de Administração Penitenciária (ou equivalente).

Para evitar a perpetuação das pessoas e o natural enfraquecimento de seu grau de participação, em São Paulo decidiu-se que o mandato dos Conselheiros/as é de dois anos, renovável pelo plenário indefinidamente, mediante referendo do Juiz da Execução. A diretoria possui mandato de um ano, com possibilidade de uma única recondução.

Diz a Lei de Execução Penal que ao Conselho da Comunidade incumbe:

- I - visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;
- II - entrevistar presos;
- III - apresentar relatórios mensais ao Juiz da Execução e ao Conselho Penitenciário;
- IV - diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento.

Diante disso, pode-se dizer que as atividades do Conselho podem ser divididas em duas categorias, as de fiscalização e as assistenciais.

No primeiro caso, temos enfatizado que o CCom é a única entidade que possui o mandato de fiscalizar as unidades penais, não só para diagnosticar os problemas, mas especialmente para buscar soluções que melhorem a situação prisional, em parceria com a administração do estabelecimento, sempre que possível.

Na realização de visitas o CCom-SP busca levantar todos os aspectos da unidade penal, para tanto se valendo de formulário inspirado em modelos do Departamento Penitenciário Nacional e da Pastoral Carcerária, principiando por entrevista com o diretor do estabelecimento e prosseguindo com a visita aos pavilhões, sendo fundamental conversar com os presos reservadamente.

Das visitas são elaborados relatórios que, por determinação legal, são encaminhados ao Juiz da Execução e ao Conselho Penitenciário Estadual, ficando o Conselho atento para saber se as irregularidades a sugestões anotadas foram observadas. Por isso, passou-se a distribuir os Conselheiros em equipes que, periodicamente, deverão visitar os mesmos estabelecimentos penais, a fim de verificar o desenvolvimento dos trabalhos e a implementação de soluções.

Acreditamos que, assim, será mais bem desempenhada uma das missões para as quais foi imaginado o Conselho da Comunidade.

A respeito da outra vertente, a assistencialista, o CCom-SP optou por não desenvolver atividades diretas junto ao sistema penitenciário, senão a de buscar estabelecer pontes entre as necessidades locais e as possibilidades da sociedade, o que decorre, ainda, de sua não estruturação como pessoa jurídica.

Como já mencionado, a LEP deixou sem solução a questão da natureza jurídica do Conselho, se é pessoa jurídica de direito público, de direito privado ou alguma terceira modalidade.

Após muitas discussões a respeito, entendemos que não seria correto converter o CCom-SP em associação civil, visto que possui destinação eminentemente pública, além do que, é integrada por membros que podem ser cambiados pelo vencimento de mandatos, o que forçaria excluí-los da própria sociedade, até mesmo contra sua vontade.

Espera-se que a reforma legislativa reformule essa questão, assim como aponte qual o relacionamento que o Conselho deve ter com o Juiz da Execução, se de coordenação ou subordinação.

Na realidade, imaginamos que a primeira alternativa seja a mais correta, visto que, nitidamente, o Conselho é uma forma de participação social no desenvolvimento das políticas públicas de Estado, numa forma de exercício da democracia participativa, criada pela LEP em 1984, sob os mesmos “ventos” que inspiraram a Constituição da República de 1988.

Desta forma, ainda que deva informar ao Juiz da Execução sobre suas atividades, isso deve ser feito para que este, como garante maior da

legalidade no cumprimento das penas⁶⁴, tenha ciência do que se passa nos cárceres e tome as medidas adequadas.⁶⁵

Bem por isso é que o Conselho Nacional de Justiça determinou que os Juízes de Execução compusessem e instalassem os Conselhos da Comunidade, o que sobreveio em ato administrativo voltado à garantia de observância das normas legais pelos magistrados junto às unidades penais brasileiras⁶⁶.

Logo, é de se convir que a própria composição do Conselho seja realizada paritariamente entre o Poder Judiciário e a sociedade civil, sendo que o CCom-SP adotou normatização segundo a qual os Conselheiros podem sugerir nomes para que o Plenário os eleja (ou não), os quais deverão ser submetidos a referendo judicial.

Assim pode-se dizer que o Conselho da Comunidade é um órgão criado pela Lei de Execução Penal e instalado por um ato do Juiz de Execução Penal em cada comarca onde haja pessoas cumprindo pena de prisão, não havendo razão para que em comarcas em que haja mais que um juízo de execução penal seja aumentado o número de conselhos, visto que a comunidade local é uma só. Mas é bom frisar que o Conselho da Comunidade não está vinculado ao Estado e dele não costuma receber recursos regularmente, salvo nos caso em que se converte em pessoa jurídica.

Nesses quatro anos de existência, o CCom-SP desenvolveu dezenas de visitas a unidades penais, resultando em relatórios e sugestões que, em alguns casos, possibilitaram melhoria das condições carcerárias.

Além disso, entrevistou-se regularmente com o titular da Secretaria de Administração Penitenciária e com o Juiz da Execução, com quem discutiu os problemas e elaborou propostas de melhoria do sistema penitenciário.

64 Nos moldes do que prevê o artigo 66 da LEP, segundo o qual incumbe ao Juiz da Execução zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança.

65 Para nossa felicidade, desde a instalação do Conselho, todos os juízes de execução criminal com quem mantivemos contato nos foram especialmente cooperativos e solícitos, nas pessoas dos Drs. Carlos Fonseca Monnerat, Cláudio do Prado Amaral e, agora, Paulo Eduardo de Almeida Sorci.

66 Resolução CNJ nº 47, de 18 de dezembro de 2007.

Por isso, até o momento, tem-se evitado dar publicidade aos relatórios de visita, buscando o equacionamento das soluções através de reuniões, pois nem sempre ventilar o assunto na imprensa traz os resultados esperados. Porém, o debate continua e é possível que em breve os relatórios sejam colocados à disposição da sociedade no blog do Conselho.

O significado social do Conselho da Comunidade fica evidenciado na reciprocidade de seu trabalho, ou seja, pelo entendimento segundo o qual, ao prestar assistência aos presos, está prestando assistência maior à sociedade. Na medida em que procura conseguir melhores condições nos presídios, facilitando o cumprimento da pena através de alojamentos adequados, atendimento à saúde, provimento de lazer, preparo educacional, atividades ocupacionais, respeito aos direitos humanos, assistência jurídica, aproximação familiar e apoio psicológico, estará oferecendo melhores condições de segurança nos presídios e dessa forma contribuindo para a consecução do processo de ressocialização e o preparo adequado para a reinserção social e a conseqüente reintegração dos egressos.

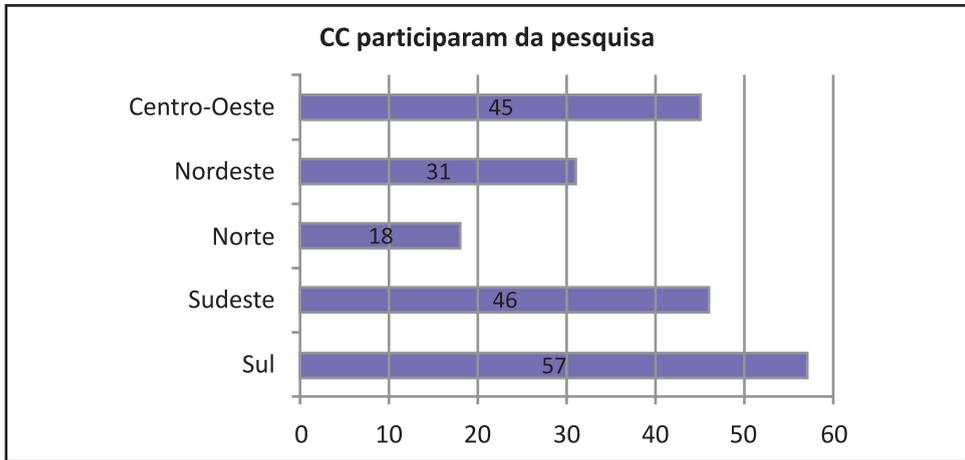
Aqueles que assumem essa tarefa social devem ter a consciência de que sua contribuição para o bem estar da sociedade é um objetivo que extrapola os problemas pessoais e os interesses imediatos, inserindo-os no âmbito de uma missão social de inegável valor ético e moral, cujos resultados se evidenciam no aprimoramento do ser humano.

Justifica-se, portanto, o sentido do legislador que ao atribuir implicitamente este papel social ao Conselho da Comunidade, possibilitou o desenvolvimento de um importante elo de ligação entre o poder público e a comunidade, estabelecendo uma relação de colaboração cujo suporte institucional legitima as decisões legais das autoridades constituídas, num benefício mútuo do ponto de vista decisório.

Por tudo isso, ainda que seja enorme a tarefa que se apresenta, podemos afirmar, sem erro, que o Conselho da Comunidade tem desempenhando papel relevante no acompanhamento da execução penal na Comarca de São Paulo.

Os primeiros estudos nacionais sobre os conselhos da comunidade foram realizados pelo Ministério da Justiça, por meio do levantamento realizado por ocasião do Plano Diretor do Sistema Prisional em 2008 e por meio de pesquisa direta com os conselhos da comunidade nos encontros regionais realizados em 2007 e 2008. Os dados apresentados a seguir foram extraídos do questionário respondido nos encontros regionais, elaborado pela Comissão Nacional, cuja análise contou com a colaboração do servidor do Ministério da Justiça, Lauro Pie de Aguiar, que posteriormente permitiu a confecção dos gráficos.

Figura 1 – Distribuição dos conselhos da comunidade que participaram da pesquisa por região



É possível observar na Figura 1 a participação dos conselhos da comunidade na pesquisa, sendo que na região centro oeste responderam o questionário 45 conselhos; na região nordeste, 31 conselhos; na região norte, 18 conselhos; na região sudeste, 46 conselhos; na região sul, 57 conselhos. O número de conselhos participantes parece refletir também a incidência dos conselhos no país e de participação nos encontros regionais, na época da pesquisa.

Na sequência serão mostradas as características dos conselhos da comunidade por região, considerando os aspectos tempo de fundação do conselho, incidência de entidades que participam do conselho, a incidência de conselhos com sede própria, a incidência de conselhos com recursos próprios e a fonte dos respectivos recursos, a periodicidade das atividades do conselho e as dificuldades enfrentadas na atuação.

3.1 – Região Sul

É possível verificar pelos dados apresentados que na região sul do país os conselhos da comunidade tem, na sua maioria, mais de 6 anos de fundação; tem forte incidência de participação de entidades religiosas, associações comerciais, secretarias municipais e OAB; 65% dos conselhos não tem sede própria; 73%, tem recursos próprios advindos de penas pecuniárias, majoritariamente; 60%, nunca tiveram sua atividade interrompida e suas maiores dificuldades são oriundas da falta de apoio da sociedade civil organizada, da comunidade de uma forma geral e das autoridades do sistema prisional.

Figura 2 – Distribuição dos conselhos da comunidade por tempo de fundação

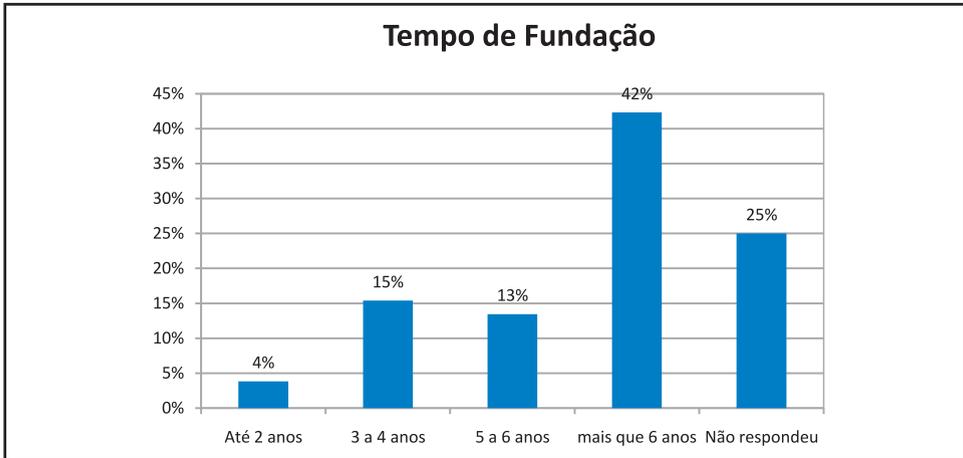


Figura 3 - Distribuição dos conselhos da comunidade por incidência das entidades que participam dos conselhos

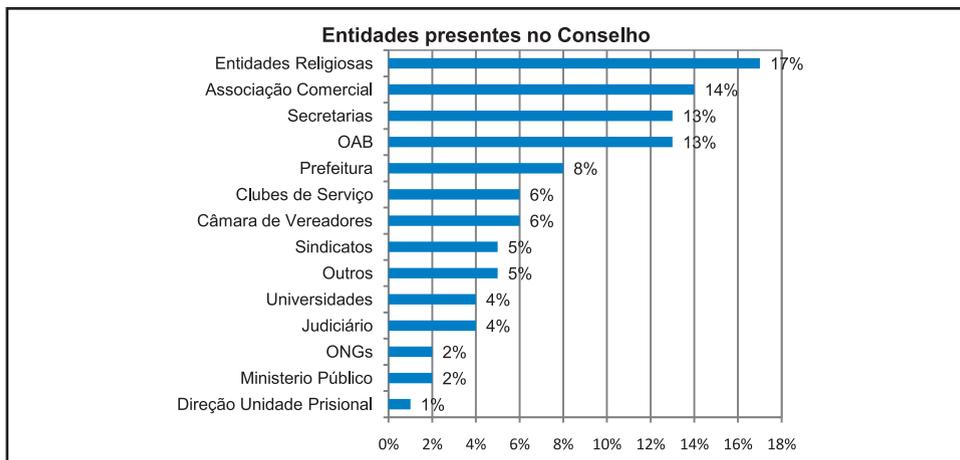


Figura 4 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de sede própria

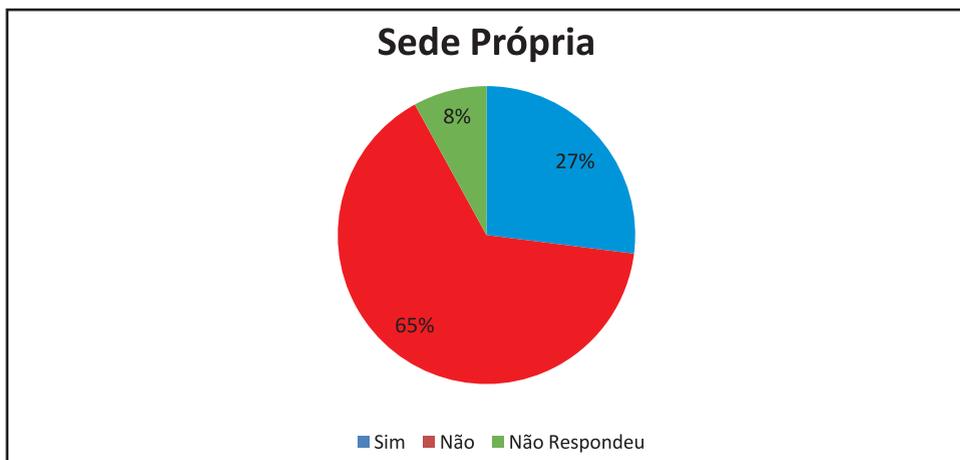


Figura 5 – Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de recursos próprios



Figura 6 – Distribuição dos conselhos da comunidade pela origem dos recursos financeiros

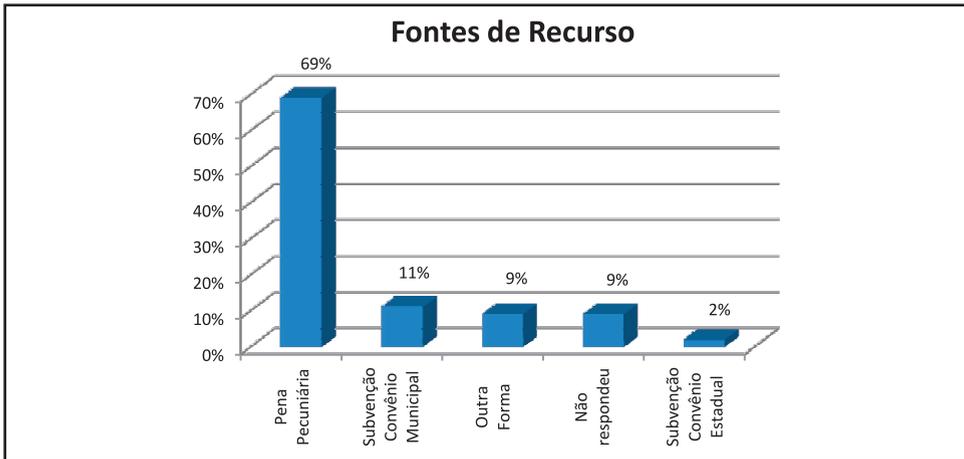


Figura 7 – Distribuição dos conselhos da comunidade pela periodicidade das atividades

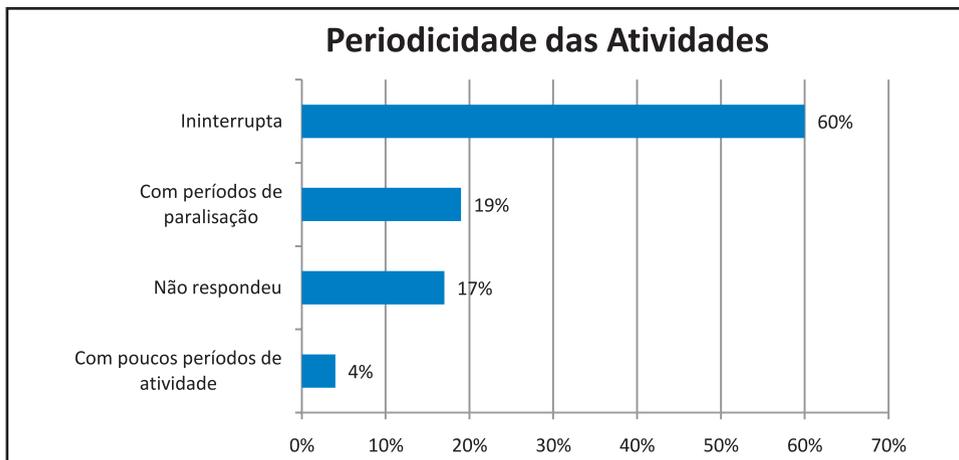
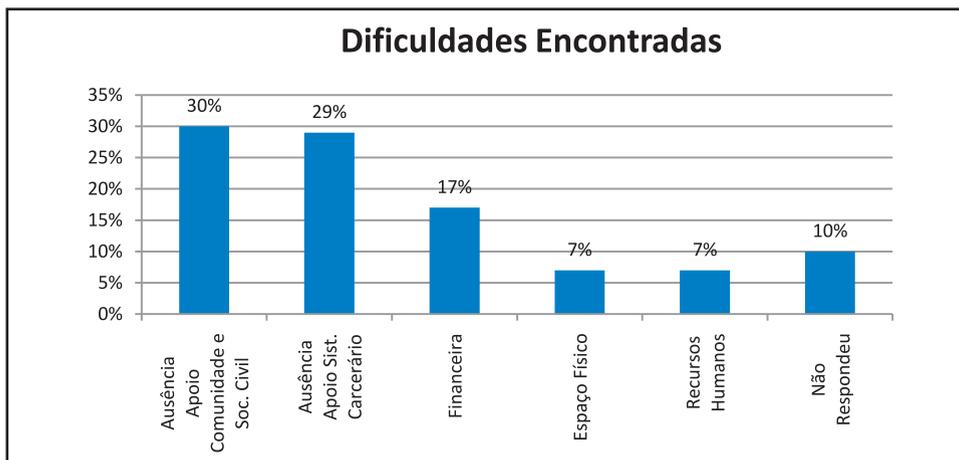


Figura 8 – Distribuição dos conselhos da comunidade pelo tipo de dificuldade encontrada na atuação



3.2 – Região Norte

É possível verificar pelos dados apresentados que na região norte do país os conselhos da comunidade tem, na sua maioria, mais de 2 anos de fundação; tem forte incidência de participação da OAB e de associações; 72% dos conselhos não tem sede própria; 38%, tem recursos próprios advindos de penas pecuniárias, majoritariamente; 72%, nunca tiveram sua atividade interrompida e suas maiores dificuldades são financeiras e oriundas da ausência de definição de personalidade jurídica dos conselhos da comunidade.

Figura 9 – Distribuição dos conselhos da comunidade por tempo de fundação

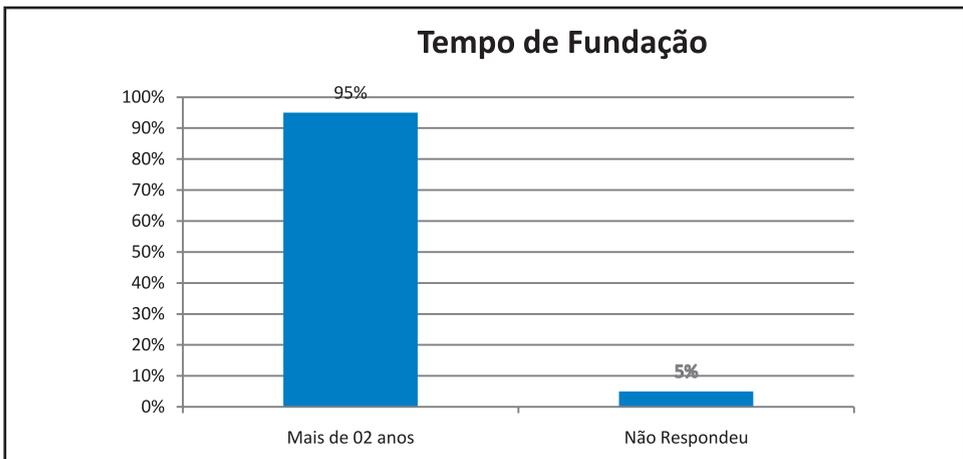


Figura 10 - Distribuição dos conselhos da comunidade por incidência das entidades que participam dos conselhos

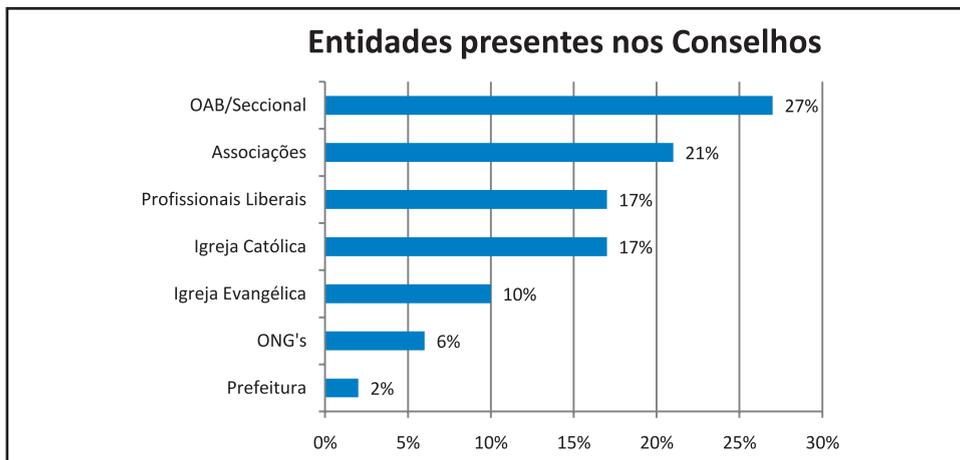


Figura 11 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de sede própria

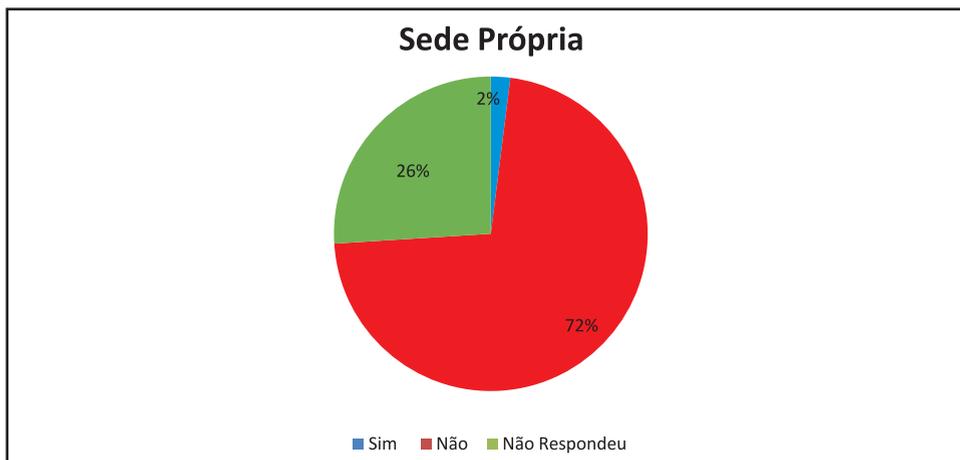


Figura 12 – Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de recursos próprios

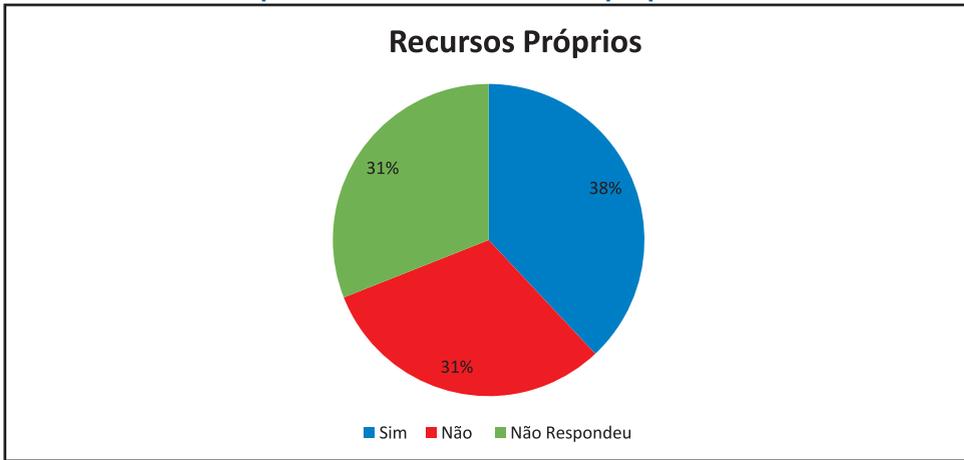


Figura 13 – Distribuição dos conselhos da comunidade pela origem dos recursos financeiros

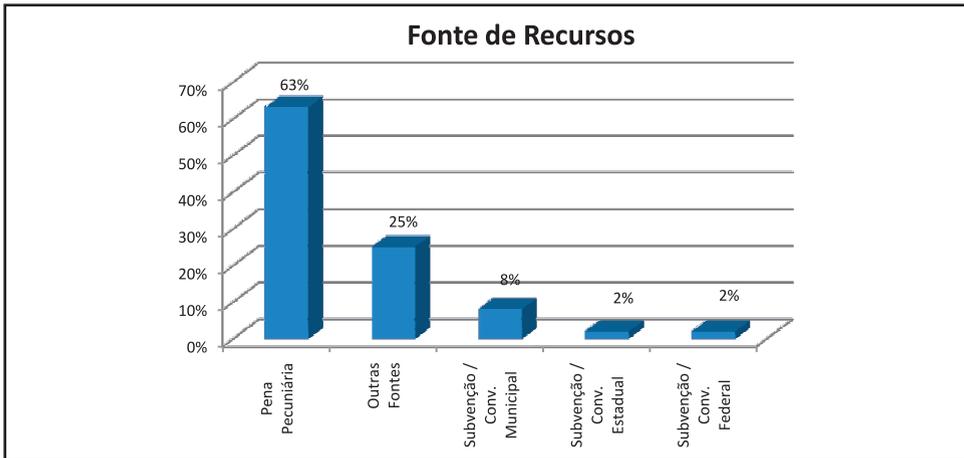


Figura 14 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela periodicidade das atividades

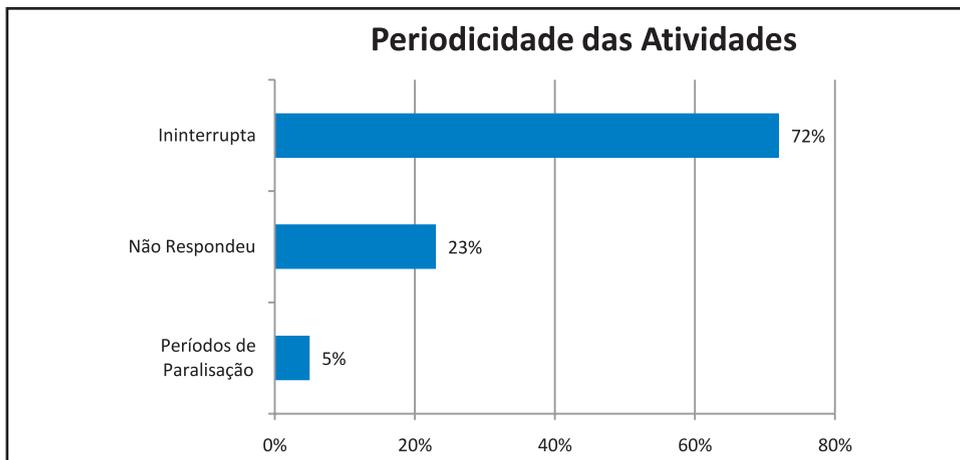
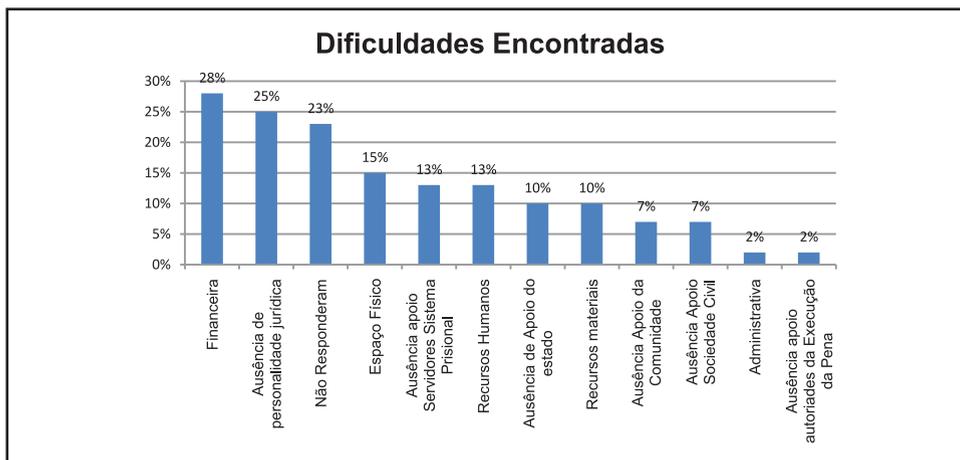


Figura 15 - Distribuição dos conselhos da comunidade pelo tipo de dificuldade encontrada na atuação



3.3 – Região Nordeste

É possível verificar pelos dados apresentados que na região nordeste do país os conselhos da comunidade tem, na sua maioria, menos de 1 ano de fundação; 72% dos conselhos não tem sede própria; 74%, não tem recursos próprios; 42%, nunca tiveram sua atividade interrompida e suas maiores dificuldades são financeiras, de falta de recursos materiais e de espaço físico.

Figura 16 – Distribuição dos conselhos da comunidade por tempo de fundação

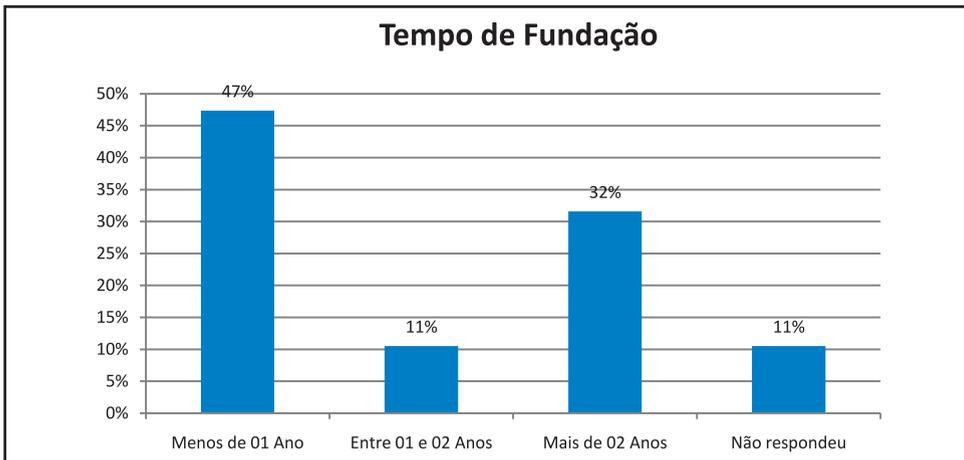


Figura 17 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de sede própria



Figura 18 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de recursos próprios



Figura 19 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela periodicidade das atividades

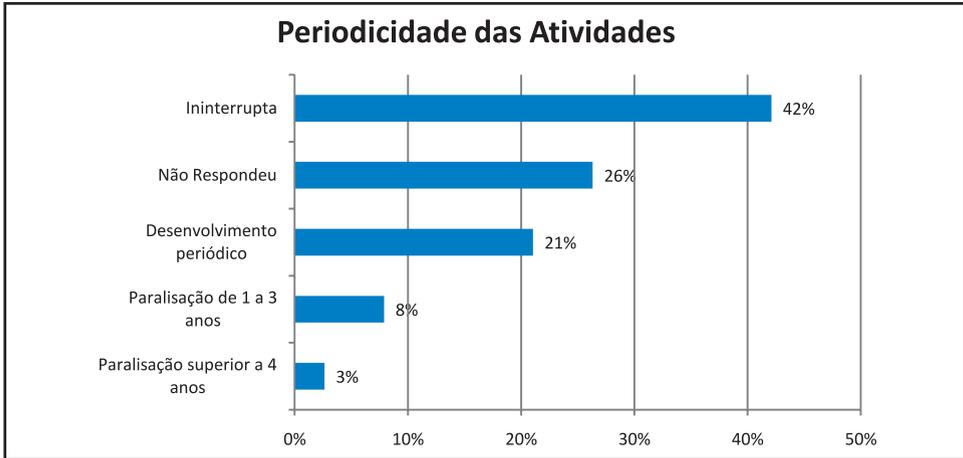
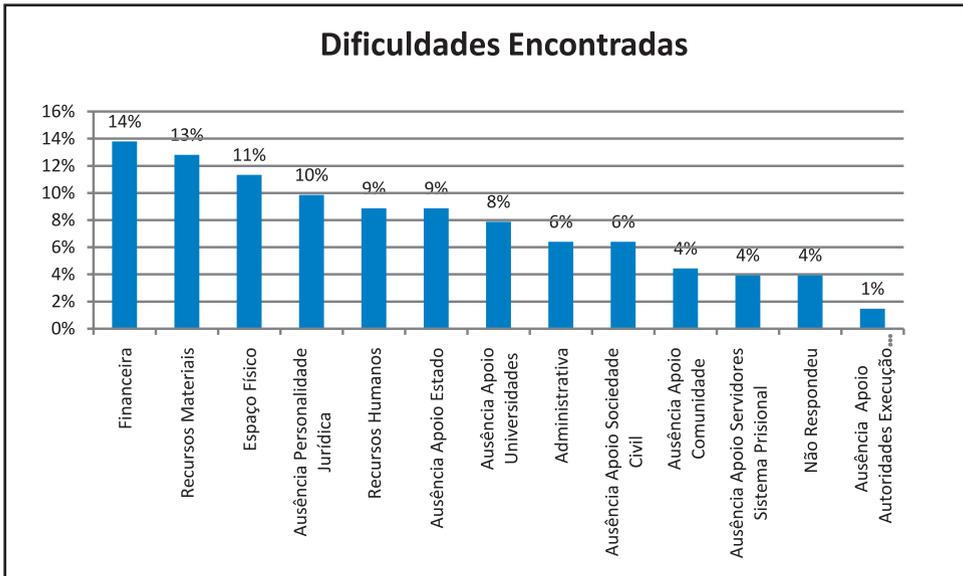


Figura 20 - Distribuição dos conselhos da comunidade pelo tipo de dificuldade encontrada na atuação



3.4 – Região Sudeste

É possível verificar pelos dados apresentados que na região sudeste do país os conselhos da comunidade tem, na sua maioria, mais de 2 anos de fundação; tem forte incidência de participação da OAB e de profissionais liberais; 88% dos conselhos não tem sede própria; 17%, tem recursos próprios; 54%, dos conselhos nunca tiveram sua atividade interrompida e suas maiores dificuldades são financeiras, de falta de recursos materiais e de espaço físico.

Figura 21 – Distribuição dos conselhos da comunidade por tempo de fundação

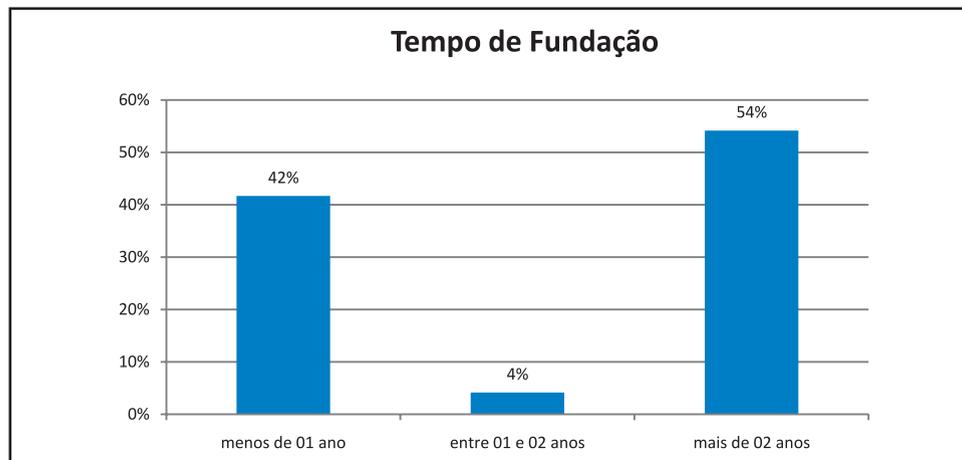


Figura 22 - Distribuição dos conselhos da comunidade por incidência das entidades que participam dos conselhos

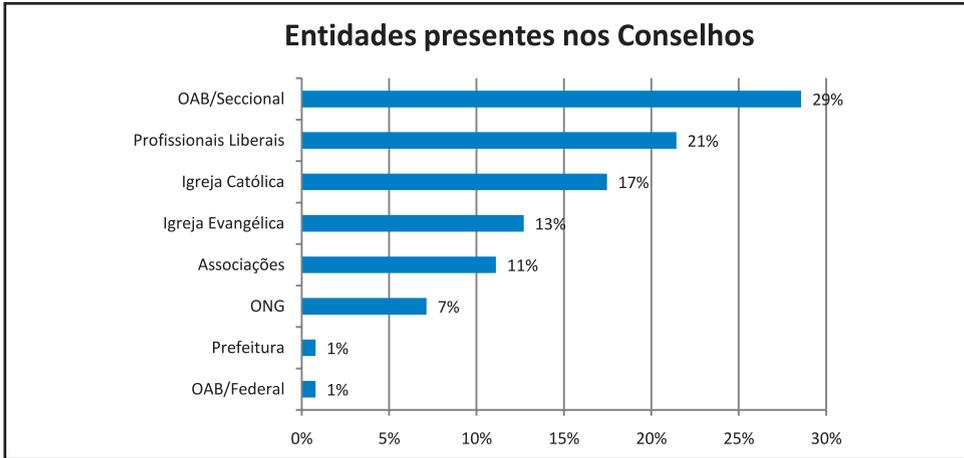


Figura 23 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de sede própria

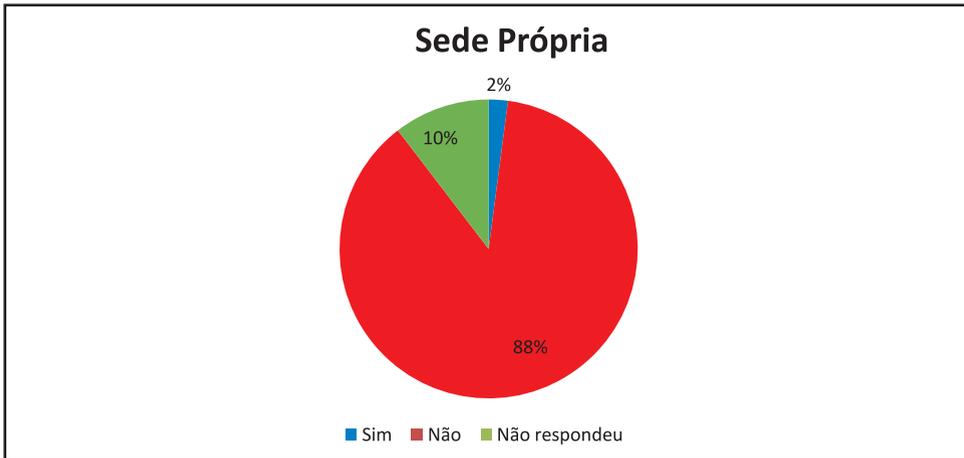


Figura 24 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de recursos próprios



Figura 25 - Distribuição dos conselhos da comunidade pela periodicidade das atividades

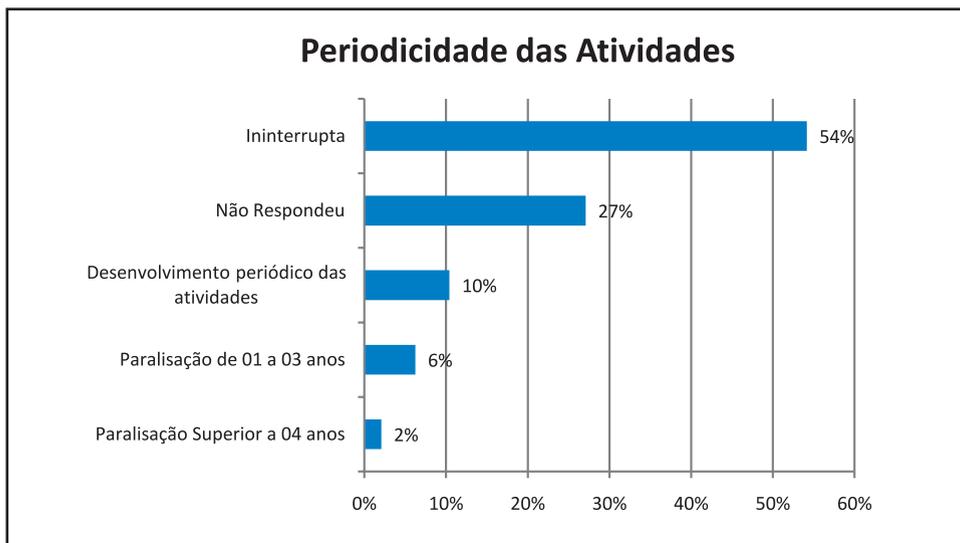
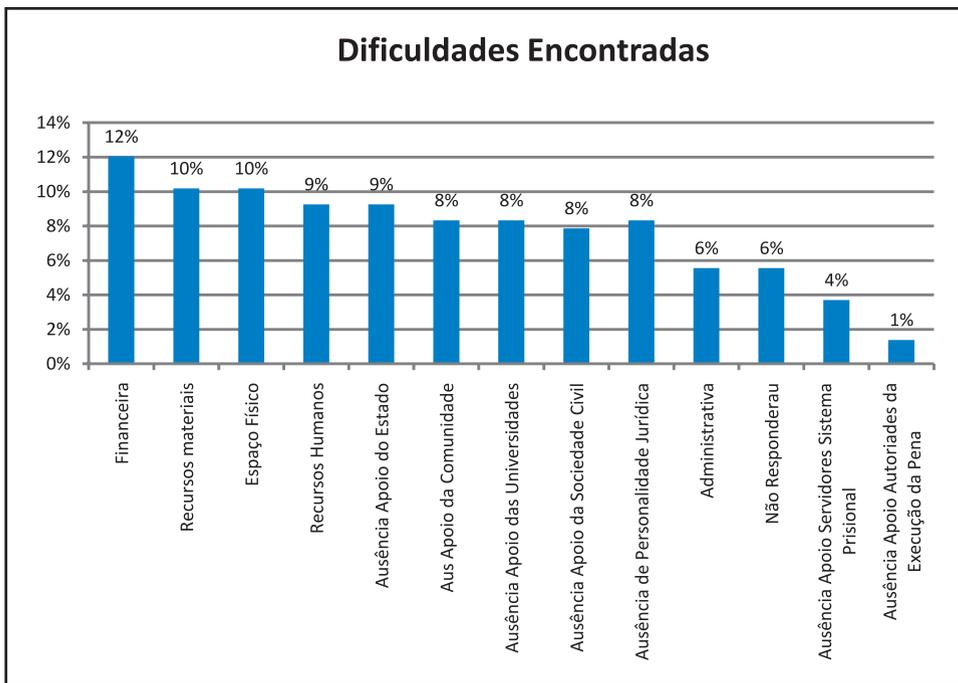


Figura 26 - Distribuição dos conselhos da comunidade pelo tipo de dificuldade encontrada na atuação



3.5 – Região Centro Oeste

É possível verificar pelos dados apresentados que na região centro oeste do país os conselhos da comunidade tem, na sua maioria, mais de 2 anos de fundação; tem forte incidência de participação de profissionais liberais, da Igreja Católica e da OAB; 43% dos conselhos tem recursos próprios; 47%, nunca tiveram sua atividade interrompida e suas maiores dificuldades são financeiras, de recursos materiais e recursos humanos.

Figura 27 – Distribuição dos conselhos da comunidade por tempo de fundação

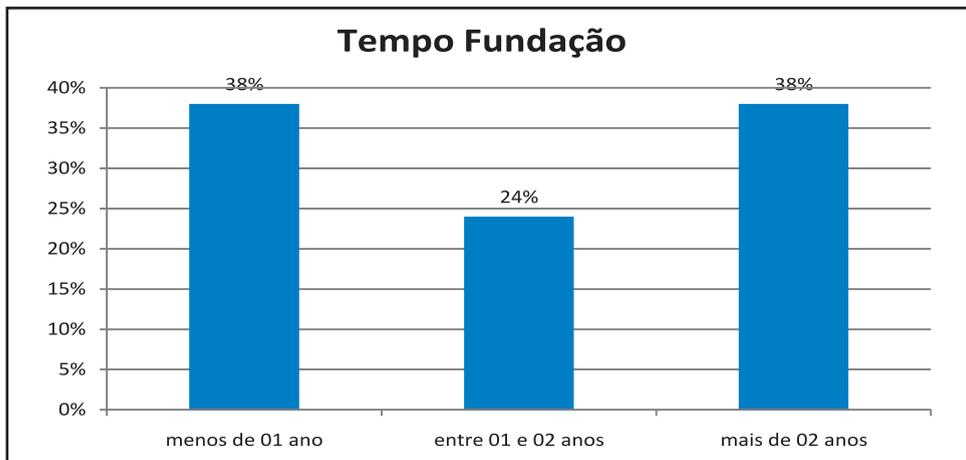


Figura 28 – Distribuição dos conselhos da comunidade por incidência das entidades que participam dos conselhos

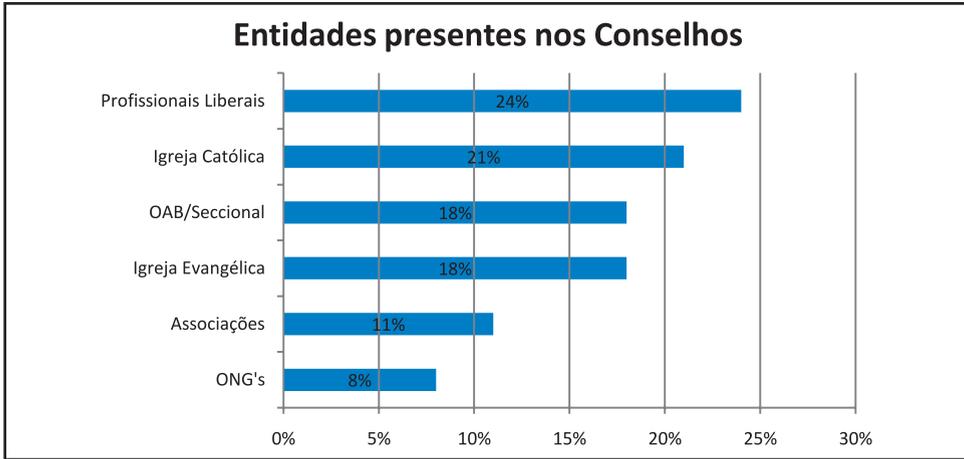


Figura 29 – Distribuição dos conselhos da comunidade pela existência de sede própria



Figura 30 – Distribuição dos conselhos da comunidade pela periodicidade das atividades

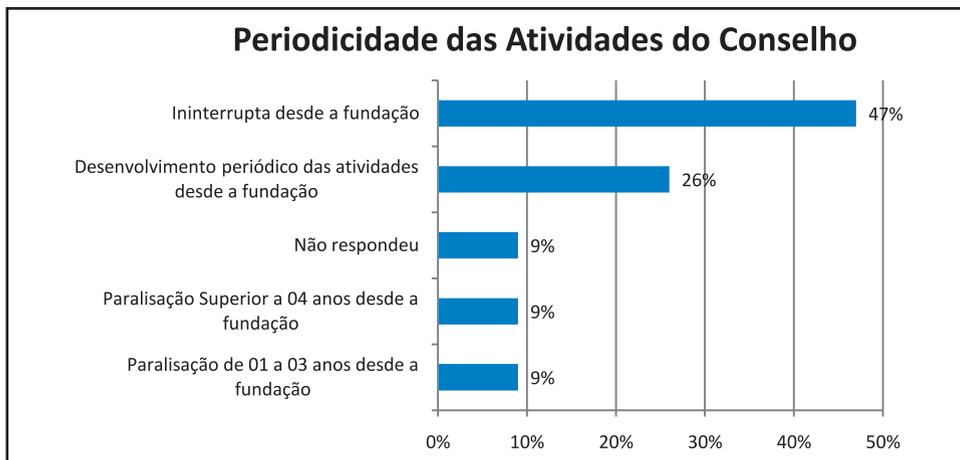
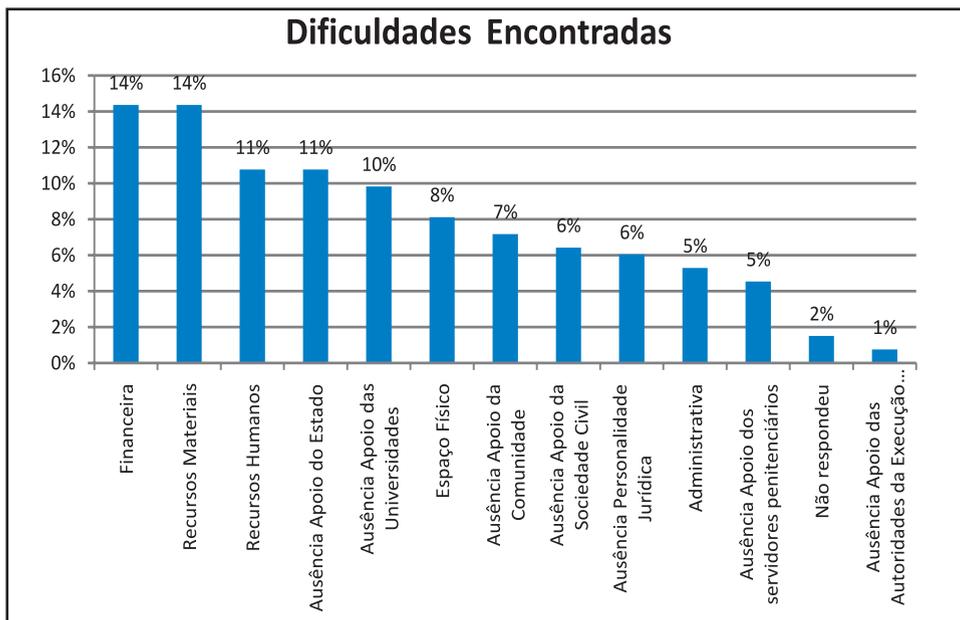


Figura 31 – Distribuição dos conselhos da comunidade pelo tipo de dificuldade encontrada na atuação





Nos anos de 2007 e 2008 foram realizados por iniciativa da Comissão Nacional de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade e Ouvidoria do Sistema Penitenciário (Departamento Penitenciário Nacional - DEPEN), em parceria com órgãos locais, os Encontros Regionais dos Conselhos da Comunidade, que ocorreram na sequência: Região Sul (Joinville - 2007), Região Norte (Porto Velho - 2008), Região Nordeste (Salvador - 2008), Região Sudeste (São Paulo - 2008) e Região Centro Oeste (Cuiabá - 2008). Além de palestras e debates, a programação contemplava grupos de trabalho que promoveram troca de experiências e construção de proposições sobre o contexto do encarceramento. As propostas elaboradas pelos grupos de trabalho foram relatadas em plenária e aprovadas pela assembléia, passando a compor uma carta com o posicionamento dos participantes do evento. As cartas dos encontros podem ser acessadas na íntegra pelo site www.mj.gov.br/depem.



4.1. Análise das cartas dos encontros regionais

Observando o conteúdo das cartas dos cinco encontros regionais de conselhos da comunidade foi possível constatar semelhanças, divergências e inovações. Nessa sessão será apresentada uma análise a partir de algumas categorias que foram identificadas no texto das cartas. As tabelas comparativas foram elaboradas por Fábio Silva em 2009, então assessor do Dr. Luis Carlos Valois, atualmente Delegado de Polícia Federal.

Tabela 1 – Deliberações dos encontros regionais quanto à instalação, capacitação e padronização dos conselhos da comunidade

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Criação de um Conselho Estadual de articulação dos Conselhos da Comunidade; Capacitação semestral dos Conselheiros de Comunidade.</p>	<p>Recomendar a participação dos conselhos da comunidade na formação dos profissionais que atuam no sistema prisional; Implementar a contínua construção de uma política de educação em direitos humanos no sistema penitenciário; Buscar a contínua valorização do pessoal penitenciário, com políticas remuneratórias condizentes com a importância e as características peculiares do trabalho desempenhado; Recomendar a atuação conjunta com as secretarias estaduais e municipais com o objetivo de auxiliar na elaboração de planos de saúde e educação para o sistema prisional; Prestar auxílio material aos presos, conquanto não seja pereene, apenas emergencial, a fim de que o Estado não deixe de assumir as suas responsabilidades;</p>	<p>Mobilizar os segmentos da sociedade, através de reuniões, com o propósito de conscientizar dos problemas do sistema carcerário e a necessidade da criação dos conselhos da comunidade, com a efetiva participação de tais segmentos. Necessidade de urgente criação de Conselhos da Comunidade em Roraima. Que o DEPEN disponibilize técnicos para capacitar os Conselhos da Comunidade. Sugerir às Corregedorias de Justiça dos Estados a edição de provimento dispondo sobre a obrigatoriedade da criação e instalação dos Conselhos da Comunidade, onde não haja, estipulando prazo para sua instalação. Que na definição das atribuições do Conselho devam ser consideradas as peculiaridades locais; possibilitada a inclusão de custeio de despesas emergenciais que originariamente deveriam ser assumidas pela administração penitenciária.</p>	<p>Que as Corregedorias-Gerais da Justiça diligenciem junto aos Juizes da Execução Penal a criação de Conselhos da Comunidade em todas as Comarcas da respectiva Unidade da Federação; Criar capacitação para os Conselheiros com a finalidade de transformar os Conselhos da Comunidade em pessoa jurídica de direito privado; Promover a capacitação dos membros do Conselho da Comunidade em direitos humanos;</p>	<p>Os Conselhos da Comunidade sejam instalados nas Comarcas onde ainda não existem.</p>



Tabela 2 – Deliberações dos encontros regionais quanto à articulação com outras autoridades

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Sugerir o encaminhamento às autoridades (Poder Executivo, Ministério Público, Ministério da Justiça, administração dos estabelecimentos penais) de solicitação para que seja garantida a função de fiscalização prevista no art. 81 da LEP, assegurando-se a realização de visitas mensais aos estabelecimentos prisionais; Estimular a aproximação dos Conselhos da Comunidade com os demais conselhos representativos da sociedade (Conselhos de Saúde, de Direitos da Criança e do Adolescente, de Educação, de Entorpecentes, etc.).</p>	<p>Firmar parcerias com entidades de classe, igrejas, entre outras instituições, com o fim de viabilizar mecanismos que contribuam com a inserção social do preso por meio do trabalho e da profissão; Articular com o Poder Legislativo, inclusive com a realização de audiência pública, no sentido de dar conhecimento sobre o papel e a importância dos conselhos da comunidade, bem como sobre a necessidade de incentivar e contribuir para os trabalhos desenvolvidos com os presos; Recomendar ao Poder Público que garanta uma estrutura necessária para o funcionamento dos conselhos da comunidade, e que auxilie no deslocamento dos conselheiros; Estimular os conselhos da comunidade a atuarem como articuladores junto ao Poder Público, a fim de promover o debate e a aplicação de penas alternativas; Atuar, em conjunto com o Poder Público, na implementação de projetos de educação e instalação de salas de aula para jovens e adultos presos;</p>	<p>Incentivar junto aos Estados a regularização jurídica dos Conselhos da Comunidade, para que possam captar recursos públicos e privados para suas ações. Sugerir aos membros do Poder Judiciário e do Ministério Público que incentivem a maior participação de outros segmentos da sociedade na composição dos Conselhos da Comunidade, tornando-o mais multidisciplinar, propondo também quando da entrada destes no quadro de conselheiros a capacitação dos mesmos nas atividades a serem desenvolvidas. Incentivar a realização de convênios com as universidades para estágio/ extensão nas áreas da Psicologia, Direito, Medicina, Educação Física, Serviço Social, Pedagogia etc;</p>	<p>Que os Conselhos da Comunidade cobrem dos Estados e dos Municípios que desenvolvam planos de ação, em prazo estabelecido, no sentido de eretivar os direitos dos apenados e familiares, como por exemplo, o acompanhamento dos egressos e apenados em livramento condicional; Estabelecer parcerias com Conselhos Municipais e Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente, para que estes deliberem políticas públicas voltadas para o atendimento de familiares (filhos) dos presos, ressaltando que o não cumprimento dessas políticas públicas pelo Poder Executivo terá força executória em Ações Cíveis Públicas, que podem ser ajuizadas pelo Ministério Público ou Defensorias Públicas; Incentivar a integração do Poder Judiciário, Ministério Público, OAB e Defensoria Pública, com a administração penitenciária, voltada à realização de um trabalho permanente e de qualidade na esfera da execução penal;</p>	<p>Os Conselhos da Comunidade façam gestão junto ao Poder Executivo (Secretarias de Administração Penitenciárias e outros); Os Conselhos da Comunidade articulem redes com a Defensoria Pública, Pastoral Carcerária, Ministério Público, Poder Judiciário, agentes penitenciários, com movimentos sociais (como o Comitê Estadual de Combate à Tortura) e entidades representativas (como a Associação Comercial e Industrial, visando favorecer a geração de rendas para egressos e egressas);</p>

Tabela 3 – Deliberações dos encontros regionais quanto à articulação como Poder Executivo Municipal

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABÁ	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Necessidade de que os Conselhos da Comunidade se articulem junto aos respectivos Poderes Executivos municipais, a fim de que estes implementem o Programa Frente de Trabalho, em parceria com o Governo Federal e, bem assim, que o Poder Público garanta postos de trabalho aos egressos do sistema penitenciário.</p>	<p>Recomendar que os conselhos da comunidade articulem com o Poder Público a implementação de projetos de educação para o sistema prisional em cada Município; Promover a articulação entre os conselhos da comunidade e os demais conselhos municipais (saúde, educação, assistência social, etc); Recomendar que os municípios assumam sua responsabilidade de elaboração e execução de políticas locais de segurança pública, reconhecendo também seu dever de participação efetiva junto aos órgãos e conselhos envolvidos na segurança; Solicitar que os conselhos da comunidade tenham assento e participação nas convenções municipais de segurança pública; Articular com outros conselhos municipais atetos à Segurança Pública e também com outros conselhos municipais de direitos; Estimular o envolvimento do sistema de ensino, particularmente das Secretarias de Educação Estaduais e Municipais, para a formação contínua do pessoal penitenciário, assim como para a conscientização da população carcerária e seus familiares quanto aos direitos humanos fundamentais;</p>		<p>Que os Conselhos da Comunidade se articulem no sentido de buscar assento nos Conselhos Municipais de Segurança Pública para que durante a Conferência Nacional de Segurança Pública fomentem a criação de Conselhos nos municípios em que ainda não existem, bem como que busquem assento nos Gabinetes de Gestão Integrada (municipais e estaduais), passando a participar ativamente das políticas públicas dos Municípios, Estados e União;</p>	<p>Os Conselhos da Comunidade articulem redes com os Conselhos Municipais (Saúde, Direitos Humanos, Assistência Social, Criança e Adolescente, Idosos, Deficientes, Educação, Segurança e sobre Drogas (Comatd)) e Conselhos Profissionais (OAB, CPP, CRESS, entre outros), visando fortalecer o Poder Local e a política de descentralização e buscando a realização de ações conjuntas; Os Conselhos da Comunidade integrem o Conselho Municipal de Segurança Pública (CMSP) e que possam se organizar em nível estadual por meio de um Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária ou uma Federação Estadual dos Conselhos da Comunidade para participação no Conselho Estadual de Segurança Pública (CESP), da mesma forma em relação ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Considerando que cada comunidade deve assumir a responsabilidade pelos seus próprios presos, os participantes do Encontro recomendam a elaboração de políticas públicas que contemplem a municipalização do sistema penitenciário. Os Conselhos da Comunidade sejam instrumento da integração das forças comunitárias na marca e no município pertencente, se implicando na participação, como sociedade civil, no gerenciamento e no controle das políticas públicas de segurança mediante o Conselho Nacional de Segurança Pública (CNSP), Conselho Estadual de Segurança Pública (CESP) e o Conselho Municipal de Segurança Pública (CMSP).</p>



Tabela 4 – Deliberações dos encontros regionais quanto à articulação com Universidades

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
Propugnar para que os Conselhos realizem parcerias com órgãos do Estado, das universidades e de entidades de ensino visando à alfabetização de adultos, ensino profissionalizante e regular, além de viabilizar estágios de professores e estudantes universitários de diversas áreas do conhecimento em estabelecimentos prisionais.		Que os Conselhos da Comunidade busquem convênios com Universidades e Faculdades, para que possam contribuir, cada curso, em sua respectiva área, com o desenvolvimento humano do apenado e de seus familiares.	Que os Conselhos da Comunidade se aproximem das Instituições de Ensino Superior agregando as diversas áreas do conhecimento com programas de ressocialização ou integração social, tais como cursos profissionalizantes e de talentos empresariais, de cooperativismo, etc., bem como no campo de pesquisas científicas;	

Tabela 5 – Deliberações dos encontros regionais quanto a site ou página da Internet

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
	Criar de um site específico para os conselhos da comunidade a fim de divulgar boas práticas e experiências;		Criar um link na página do DEPEN para divulgar a existência dos Conselhos da Comunidade e eventos correlatos;	

Tabela 6 – Deliberações dos encontros regionais quanto à remuneração e recursos

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
	<p>Estudar a possibilidade de previsão legal e regimental de remuneração para a diretoria dos conselhos da comunidade; Considerar a possibilidade de descentralização da gestão dos recursos destinados ao sistema penitenciário, inclusive do FUNPEN, nos moldes do que ocorre com o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), mediante gestão compartilhada das verbas pela administração prisional e pelo Conselho da Comunidade; Viabilizar recursos oriundos de apreensão de entorpecentes para implantação de programas de redução da demanda de drogas no Município e no presídio, de acordo com a Lei nº 11.243, de 26 de agosto de 2006; Solicitar que o Governo Federal destine recursos financeiros aos Municípios para aplicação específica em políticas preventivas de segurança pública;</p>	<p>Que seja disponibilizada parte da verba orçamentária do Conselho Penitenciário para o Conselho da Comunidade, mediante lei, com a finalidade de aparelhar os conselhos e possibilitar uma remuneração salarial aos conselheiros, nos moldes que ocorre com os Conselhos Tutelares; Viabilizar a destinação de penas pecuniárias pelos Juizados Especiais Criminais e pela Vara de Execuções Penais para o atendimento das demandas do Conselho da Comunidade. Que os agentes penitenciários sejam melhor remunerados, em virtude da função de risco que exercem e que tenham formação continuada.</p>	<p>Garantir ajuda de custo para os Conselheiros; Articular a criação de um fundo específico para viabilizar a realização de eventos, tais como seminários, congressos e encontros de articulação e formação política; Destinar percentual do valor das custas judiciais e penas pecuniárias para a manutenção das atividades dos Conselhos; Que os Conselhos da Comunidade tenham autonomia gerencial, mediante a obtenção de recursos próprios;</p>	<p>Indicar a formalização dos Conselhos da Comunidade como Entidade Civil sem fins lucrativos para favorecer a execução de projetos e captação de recursos.</p>



Tabela 7 – Deliberações dos encontros regionais quanto a boletim ou cartilha

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
Distribuir em nível nacional cartilha dos direitos e deveres dos presos.	Estimular a confecção de material gráfico-informativo para o apenado que é posto em liberdade; Criar um boletim informativo dos conselhos da comunidade; Elaborar relatórios periódicos mensais das visitas e entrevistas realizadas nas unidades prisionais, e remetê-los ao Juiz da Execução, ao Ministério Público e à Defensoria Pública;	Divulgar os trabalhos desenvolvidos pelo Conselho da Comunidade junto aos funcionários dos estabelecimentos prisionais a ele subordinado, conscientizando-os através de reuniões, palestras, seminários e divulgação de material impresso. Que o DEPEN edite uma cartilha com boas práticas na execução penal, a ser distribuída para os Conselhos da Comunidade.	Enviar material de informação aos Juizes da Execução, Promotores de Justiça, Delegados de Polícia, Defensores Públicos e demais autoridades, bem como aos meios de comunicação, sobre as funções e a importância dos Conselhos da Comunidade, inclusive sobre a possibilidade de efetuar visitas sem prévio aviso, e a necessidade de efetuar trabalho em rede;	

Tabela 8 – Deliberações dos encontros regionais quanto à personalidade jurídica

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
Retomar a discussão sobre a personalidade jurídica dos Conselhos de Comunidade.		Incentivar junto aos Estados a regularização jurídica dos Conselhos da Comunidade, para que possam captar recursos públicos e privados para suas ações.	Criar capacitação para os Conselheiros com a finalidade de transformar os Conselhos da Comunidade em pessoa jurídica de direito privado.	

Tabela 9 – Deliberações dos encontros regionais quanto a reuniões e seminários

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Realizar encontros regulares dos presidentes dos Conselhos de Comunidade nos Estados.</p>	<p>Realizar, freqüentemente, seminários em nível regional (Estado) e local (Comarca), com diretores de estabelecimentos penais, secretarias estaduais (segurança, justiça, educação, saúde, etc.) e municipais, servidores penitenciários e comunidade em geral sobre o sistema prisional e necessidade de mudanças na seara da execução penal; Incentivar que os conselhos da comunidade promovam debates com a sociedade civil e seguimentos organizados, com o objetivo de conscientizar e sensibilizar a população de que as atividades dos conselhos têm natureza preventiva de redução da violência e da criminalidade; Solicitar que os próximos encontros se iniciem pelas oficinas, a fim de privilegiar o debate entre os conselhos da comunidade; Incentivar os conselhos da comunidade a constituírem um espaço de discussão sobre as responsabilidades das esferas de governo na execução da pena (União, Estados e Municípios), com o objetivo de conferir maior responsabilidade aos Municípios e implementar políticas descentralizadas; Promover, em parceria com entidades da sociedade civil, debates com a sociedade sobre a cultura da violência, a segurança pública, o estado penal e direitos humano;</p>	<p>Que os Conselhos da Comunidade realizem campanhas que envolvam a sociedade, com intuito de se discutir as dificuldades locais e a forma de amenizá-las, possibilitando a ressocialização dos apenados. Que seja promovido um Seminário Regional para debater e encaminhar as questões pertinentes ao atendimento da medida de segurança, com participação das Secretarias de Saúde e de Justiça com vistas à construção de soluções estruturais. E, que seja definido um local apropriado para alocação das pessoas que cumprem medida de segurança em Rondônia e Tocantins, visando um atendimento adequado, até que esteja disponível a rede de serviços substitutivos à institucionalização.</p>	<p>Realizar conferências nacionais, estaduais e municipais dos Conselhos da Comunidade, visando à difusão do seu trabalho e o contínuo debate com a sociedade sobre as questões penitenciárias; Que os Conselhos da Comunidade fomentem a realização de cursos sobre Justiça Comunitária nas escolas, igrejas, etc.;</p>	<p>Sejam realizados encontros periódicos para troca de experiências e formação de conselheiros, tendo em vista a produtividade desse Encontro em São Paulo. Os Conselhos da Comunidade promovam debates com a sociedade local, visando o enfrentamento da cultura de preconceito e estigmatização, tanto em relação ao preso quanto ao egresso, a partir de parcerias com universidades e entidades representativas. Poder Público e Sistema de Justiça. Os participantes do Encontro manifestam preocupação com a administração de cadeias públicas pela Polícia Civil, de forma que a Secretaria de Administração Penitenciária deva assumir a gestão das cadeias públicas atualmente administradas pela Secretaria de Segurança Pública.</p>

Tabela 10 – Deliberações dos encontros regionais quanto à Conferência Nacional de Segurança Pública

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
	<p>Solicitar que os conselheiros da comunidade procurem viabilizar recursos para participarem da Conferência Nacional de Segurança Pública, tanto nas etapas eleivas quanto nas conferências livres, visando inserir propostas para o sistema prisional;</p>	<p>Incentivar a ampla participação dos Conselhos da Comunidade na Conferência Nacional de Segurança Pública, a ser realizada em 2009, por iniciativa do Governo Federal.</p>		<p>Os Conselhos da Comunidade participem ativamente da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública em agosto de 2009, em Brasília. Os Conselhos da Comunidade acompanhem e comprometam-se com os indicativos para a 1ª. Conferência Nacional sobre a Democratização da Comunicação e para a 4ª. Conferência Nacional sobre Saúde Mental, buscando levar as discussões sobre o papel da mídia na divulgação e perpetuação de estigmas em relação à figura do indivíduo que comete delitos e encaminhar a necessidade da Reforma Psiquiátrica nas Medidas de Segurança, respectivamente.</p>

Tabela 11 – Deliberações dos encontros regionais quanto ao DEPEN

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
	<p>Estimular, por meio do Departamento Penitenciário Nacional, a criação de federações de conselhos da comunidade;</p> <p>Requerer ao DEPEN que destine verbas para fomento à capacitação de conselheiros da comunidade, por meio da realização de encontros e seminários locais;</p>	<p>Solicitar ao DEPEN que produza material de divulgação que incentive uma política de relacionamento dos Conselhos da Comunidade com os demais segmentos da sociedade que apóiam os trabalhos da Execução Penal. Que sejam realizados encontros regionais em todo o país, destinados aos órgãos da execução penal, a partir de recursos e articulação do DEPEN.</p>	<p>Criação, no âmbito do DEPEN, de uma comissão voltada à implementação dos Patronatos em todas as Comarcas, nos moldes da comissão dos Conselhos da Comunidade; Recomendar a realização de um levantamento nacional, pelo DEPEN, do número de crianças atualmente recolhidas nos presídios brasileiros, visando à elaboração de política específica para o atendimento desses casos; Que os Conselhos da Comunidade fomentem a criação de CEAPAS (Centrais de Acompanhamento de Penas Alternativas) e CEAV nos Municípios e que o DEPEN invista de forma adequada na criação dos CEAPAS;</p>	<p>O DEPEN - Ministério da Justiça realize campanha publicitária em âmbito nacional, estadual e municipal para sensibilização da população sobre as funções e a importância dos Conselhos da Comunidade. Seja realizado um estudo pelo DEPEN sobre a viabilidade de disponibilização de recursos financeiros para estruturação e manutenção dos Conselhos da Comunidade. O DEPEN - Ministério da Justiça crie e mantenha um site dos Conselhos da Comunidade (em âmbito Nacional), incluindo ferramentas de comunicação entre os Conselhos (Estado e Regionais), com espaço para divulgação de trabalhos e projetos desenvolvidos.</p>

Tabela 12 – Deliberações dos encontros regionais quanto ao Ministério Público e Defensoria Pública

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Provocar o Ministério Público, nas respectivas comarcas, para que ações e medidas sejam adotadas no sentido de fazer cumprir integralmente a LEP:</p>	<p>Solicitar, por intermédio do Ministério Público local, ação imediata do Poder Judiciário toda vez que um membro do conselho da comunidade for impedido de exercer suas atividades previstas em lei e no estatuto Elaborar e providenciar a entrega imediata (em mãos) ao Juiz e ao Promotor dos relatórios que contenham denúncias de torturas e maus-tratos, a fim de que se preserve a materialidade do delito;Solicitar às Defensorias Públicas que se façam presentes e prestem seus serviços em todas as unidades prisionais; Solicitar a ampliação dos quadros das Defensorias Públicas, de forma que todas as Comarcas possam ser atendidas;</p>		<p>Parcerias entre os departamentos penitenciários e as escolas da Magistratura e do Ministério Público voltadas ao aperfeiçoamento do pessoal penitenciário; Que sejam definidas as mesmas prerrogativas e garantias da Magistratura e do Ministério Público para a Defensoria Pública;Que haja paridade entre o número de Defensores Públicos e o de Juizes em todos os Estados, em prazo máximo de dois anos; Que seja garantido número suficiente de Juizes, Promotores de Justiça, Defensores Públicos e Técnicos para atender à demanda da execução penal;Recomendar a efetiva instalação de Defensorias Públicas em todos os Estados, com ênfase para o trabalho na execução penal; Que o Ministério Público e as Defensorias Públicas incentivem os Promotores de Justiça e os Defensores Públicos a cobrar dos Juizes da Execução a implementação e materialização dos Conselhos da Comunidade;</p>	<p>As corregedorias da Justiça e do Ministério Público acompanhem o processo de formação e o andamento das atividades dos Conselhos da Comunidade. Seja criado, no âmbito das Corregedorias dos Tribunais de Justiça e dos Ministérios Públicos de cada Estado, um Fórum permanente de debates entre juizes e promotores de justiça da execução penal e dos Conselhos da Comunidade.</p>

Tabela 13 – Deliberações dos encontros regionais quanto ao sistema prisional

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Fiscalização do papel do governo dentro das prisões, com formulação de denúncias às autoridades competentes. Necessidade de que se obedecem os critérios fixados na LEP ou em lei estadual quanto à nomeação de diretores de presídios e penitenciárias. Exigir dos governantes a criação de escolas penitenciárias nos Estados nos quais elas ainda não foram implantadas. Defender a imediata implantação, em todos os estabelecimentos penais, de equipe técnica multidisciplinar.</p>	<p>Recomendar a participação dos CCs na formação dos profissionais que atuam no sistema prisional; implementar a contínua construção de uma política de educação em direitos humanos no sistema penitenciário; Registrar que a presença do Juiz e do Promotor de Justiça nos presídios, por ocasião de visitas, constitui instrumento de prevenção à tortura e de promoção de direitos humanos e solicitar que essas visitas sejam exigidas por todas as corregedorias-gerais das duas instituições nos Estados; Buscar a contínua valorização do pessoal penitenciário, com políticas remuneratórias condizentes com a importância e as características peculiares do trabalho desempenhado; Recomendar a atuação conjunta com as secretarias estaduais e municipais com o objetivo de auxiliar na elaboração de planos de saúde e educação para o sistema prisional;</p>	<p>Reivindicar a construção de presídios e aparelhamento do sistema penitenciário, pelo Poder Executivo, que disponha dos recursos físicos e humanos indispensáveis à manutenção destes órgãos, em especial possibilitando que seja observada a separação dos apenados em categorias e regimes, conforme disposto na LEP; Que seja cobrado das autoridades responsáveis pelas Unidades Prisionais a edição de Regimentos Internos onde não haja e a aplicação do regimento interno onde o mesmo já esta instituído. Que ocorra a contratação de agentes penitenciários, através de concurso público, para que sejam supridas as necessidades contingente. Enfatizar a necessidade de que se obedecam os critérios fixados na LEP ou em lei estadual quanto à nomeação de diretores de presídios e penitenciárias.</p>	<p>Recomendar que as funções assistencial e de auxílio material ao presídio sejam enxergadas como de caráter emergencial, de modo a não tirar do Estado a sua respectiva responsabilidade; Criação e instalação de escolas penitenciárias nos estados que não as têm; Que os CCs enviem esforços para a criação de presídios com estrutura que viabilize a ressocialização; Incentivar a inclusão de cursos de alfabetização nos estabelecimentos penais, dentro da rede pública de ensino.</p>	<p>Reprovar a prática da revista vexatória (nudez, toque íntimo) para os visitantes. Para a revista de visitantes, a administração penitenciária deverá lançar mão dos mesmos recursos tecnológicos disponíveis nos aeroportos brasileiros, inclusive com a utilização de detectores de metais e espectrômetros de massa, sendo absolutamente vedada, em qualquer caso, a revista vexatória. Os procedimentos de transporte e escolta de presos devem preferencialmente ser assumidos pela Administração Penitenciária estadual, bem como devem ser orientados pela humanização (condições de higiene e alimentação) da forma com que se realizam tais atividades. Seja aplicada a regra do art. 117, III, da LEP, para que a prisão domiciliar da mulher com filho menor ou portador de deficiência seja estendida para o regime semi-aberto. Os CCs cobrem políticas públicas preventivas ao crime através da Mediação de Conflitos em todos os ambientes (escolas, bairros, etc), dentro e fora dos presídios, na relação dos presos entre si e em relação aos funcionários. E que, de igual forma, cobrem a implantação da Justiça Restaurativa com relação às vítimas dos delitos. Os CCs defendam a introdução de meios que priorizem nos presídios a “não-violência ativa” e cultura da paz. É ilegal a prática da administração penitenciária de algumas unidades prisionais que pune arbitrariamente o visitante com suspensão de visitas quando acionado o mecanismo de detecção de metais. Que a Secretaria Administração Penitenciária elabore um regimento disciplinar de âmbito estadual que regulamente o tema.</p>

Tabela 14 – Deliberações dos encontros regionais quanto ao Egresso

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Criar o sistema de cotas e incentivos para o trabalho do egresso. Divulgar as propostas de trabalho de cada Conselho da Comunidade com as famílias dos presos, considerando as experiências já existentes em cada Estado.</p>	<p>Estimular a concessão de incentivo financeiro às empresas que contratarem egressos; Articular com instituições e entidades de apoio ao egresso a fim de auxiliá-lo com o desempenho uma atividade profissional ao sair da prisão, inclusive com aquisição de materiais para o início de uma pequena atividade tais como manicure, preparo de alimentos, etc.; Propor a instalação de Patronatos em todas as Comarcas, de forma que o egresso tenha um suporte mínimo para o seu retorno à comunidade livre; Articular com Poder Legislativo a criação de incentivos fiscais para as empresas locais que absorverem mão de obra de presos e egressos;</p>	<p>Que os CCs permaneçam acompanhando os egressos e seus familiares, por um período mínimo de um ano, após o cumprimento da pena. Que os CCs contribuam para que os apenados possam trabalhar interna e externamente durante o cumprimento da pena e para que possam se qualificar profissionalmente. Garantir passe-livre, municipal e intermunicipal, para locomoção dos Conselheiros, dos egressos e das pessoas que cumprem pena em regimes diferenciados (semi-aberto, penas alternativas); Que empresas que vençam licitações públicas de prestação de serviços a União, ao Estado e ao Município, sejam obrigadas a fornecer vagas a apenados e egressos, devendo constituir no mínimo 10% (dez por cento) do quadro de funcionários para a realização da obra, mediante a alteração da Lei de Licitação No 8666. Que seja instituído benefício fiscal para o empregador que contrata o preso ou o egresso, nos moldes estabelecidos para o trabalhador doméstico.</p>		

Tabela 15 – Deliberações dos encontros regionais quanto aos Ministérios (Educação Saúde, Justiça)

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABÁ	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Criação, pelo Ministério da Justiça, de uma rede nacional de CCs, visando à integração e a troca de experiências, objetivando o adequado exercício das funções estabelecidas pela LEP.</p>	<p>Solicitar ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP) a definição de normas mínimas para o transporte de presos, de forma que se evite a utilização de porta-malas de veículos pequenos e inadequados, observando-se também os limites de ocupação dos comburões, respeitadas condições mínimas de iluminação e ventilação;</p>	<p>Propor ao Ministério da Educação a inclusão de disciplina própria, nos cursos de Pedagogia, voltada à capacitação dos professores para o ensino nas prisões; Que os CCs fiscalizem e fomentem o cumprimento da Portaria Conjunta nº 1.777, de 03/09/2003, do Ministério da Saúde e do Ministério da Justiça, relativa ao Plano Nacional de Saúde no Sistema Penitenciário;</p>	<p>Apoiar a proposta de que o Ministério da Justiça crie um grande conselho nacional de Segurança Pública, paritário, deliberativo e representativo dos segmentos da sociedade civil organizada e instituições de Estado, com câmaras técnicas dos três subsistemas de segurança pública (policiais, justiça criminal / serviços essenciais à Justiça [Defensoria Pública] e sistema penitenciário), sem anular o funcionamento dos conselhos nacionais atualmente existentes, mas integrando-os em certos momentos no conselho maior.</p>	

Tabela 16 – Deliberações dos encontros regionais quanto às Penas Restritivas

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABÁ	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
		<p>Que os CCs acompanhem e preparem os apenados para o cumprimento das penas alternativas;</p>	<p>Os Conselhos de Comunidade apoiem e defendam a aplicação das Penas Restritivas de Direitos e a criação de centrais e varas de execução de penas alternativas em cada comarca. Enquanto não existir centrais, as comarcas podem realizar esses serviços através dos juízes criminais, com apoio dos Conselhos de Comunidade que também podem ajudar no acompanhamento e apoio dos que cumprem suas penas em regime aberto e livramento condicional.</p>	



Tabela 17 – Deliberações dos encontros regionais quanto ao Juiz da Execução

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
	<p>Solicitar aos Juizes locais a expedição de ofício de apresentação dos conselheiros da comunidade às unidades prisionais da respectiva Comarca, recomendando a observância dos procedimentos previstos em lei; Registrar que a presença do Juiz e do Promotor de Justiça nos presídios, por ocasião de visitas, constitui instrumento de prevenção à tortura e de promoção de direitos humanos e solicitar que essas visitas sejam exigidas por todas as corregedorias gerais das duas instituições nos Estados;</p>		<p>Que sejam efetivamente implementadas as disposições do art. 66 da LEP no que diz respeito à competência do Juízo da Execução Penal para inspecionar estabelecimentos penais, determinar a regularização de seu funcionamento, particularmente visando a que as unidades atendam os limites físicos de ocupação e o número de vagas;</p>	

Tabela 18 – Deliberações dos encontros regionais quanto aos Conselheiros

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
	<p>Viabilizar a disponibilização de vagas nos cursos de formação em direitos humanos para os conselheiros da comunidade, que devem ter capacitação contínua nessa matéria;</p> <p>Sugerir que os conselheiros da comunidade procurem se atualizar na legislação e outros atos normativos pertinentes à execução penal, tendo em vista que não carecemos de legislação, apenas de operacionalizar o que já temos;</p> <p>Sugerir que os CCs atuem no sentido de ampliar seus quadros, com a inclusão de mais membros;</p>		<p>Criar documento nacional de identificação para os Conselheiros;</p> <p>Implantar biblioteca básica para a capacitação dos Conselheiros;</p> <p>Que os CCs tenham autonomia para funcionar e que os respectivos presidentes sejam eleitos pelos próprios membros;</p>	<p>Os conselheiros da Comunidade tenham uma identificação (carteira) que contenha as prerrogativas do conselheiro. Sejam garantidos espaços de formação para os membros dos CCs.</p>



Tabela 19 – Aspectos inovadores presentes nas deliberações dos encontros regionais

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
<p>Mudança do tempo de detração em função do regime; Reiterar que os Conselhos de Comunidade atuam em conjunto com a rede social de defesa de direitos humanos.</p>	<p>Recomendar que os portadores de deficiências físicas graves (paraplégicos, tetraplégicos), assim como os que padecem de doenças severas e que exigem cuidados contínuos, devem ser autorizados ao cumprimento da pena em prisão domiciliar, mesmo quando nos regimes fechado e semi-aberto; Incentivar a implementação da Lei da Reforma Psiquiátrica (ou Lei Antimanicomial) – Lei nº 10.216/2001, na execução das medidas de segurança, visando à inclusão do paciente psiquiátrico à família e à sociedade; Reconhecer o monitoramento eletrônico como instrumento válido quando utilizado em substituição à pena de prisão e instrumento útil para a redução da superlotação carcerária; Recomendar a abolição da figura da prisão especial para portadores de diploma de nível superior, em homenagem ao princípio da igualdade perante a lei.</p>	<p>Buscar apoio junto à própria comunidade, de forma a que o Conselho mantenha o máximo de autonomia possível; Que o Estado de Tocantins crie Conselhos da Comunidade; Que seja verificada a possibilidade em que concederem liberdade dos magistrados nas decisões condicional ou cumprimento da pena em regime aberto, que conste na decisão determinação para o Tribunal Regional Eleitoral que aliste determinada pessoa, mantendo, entretanto, a proibição de votar e ser votado; Que seja feita uma consulta ao CNPCP sobre a legalidade da incidência do INSS sobre o trabalho do preso; Que possam ser realizadas atividades de fiscalização em parceria entre os órgãos da execução penal com a finalidade de ampliar a abrangência e frequência do acompanhamento das unidades prisionais.</p>	<p>Provar os Conselhos Penitenciários para que desenvolvam redes (Conselhos da Comunidade), no sentido de materializar os direitos dos apenados e familiares; Intensificar a capacitação por meio de um plano regional de ação, possibilitando, ao final, a realização de um grande evento de âmbito estadual, para que todos os conselhos possam compartilhar experiências exitosas; Mobilizar a Sociedade Civil e o Estado para dar visibilidade ao trabalho dos Conselhos da Comunidade na rede social; Garantir espaço físico adequado e equipado para o trabalho dos Conselhos da Comunidade nos fóruns ou varas de execuções penais; Criar um programa no Tribunal de Justiça para incentivar e apoiar a criação dos Conselhos da Comunidade nas Comarcas do interior e naquelas onde ainda não há;</p>	<p>O Poder Público e seus servidores reconheçam com a importância e a necessidade legal dos Conselhos da Comunidade, bem como se comprometam com seu funcionamento; Os Conselhos da Comunidade trabalhem as interfaces frente às novas políticas de Segurança Pública Nacional, com base no Plano Nacional de Segurança Pública (PNSPI/ 2003), Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e no Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI); Os Deputados Federais apoiem a criação de legislação do Estatuto do Preso elaborado pela CPI do Sistema Carcerário; Reafirmar que o Conselho da Comunidade é órgão de defesa dos direitos humanos no sistema penitenciário; O monitoramento eletrônico apenas poderá ser considerado como instrumento válido quando utilizado em substituição à pena privativa de liberdade.</p>

Tabela 20 – Aspectos inovadores presentes nas deliberações dos encontros regionais

CARTA DE JOINVILLE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
	<p>Firmar parceria com o Sistema “S” com o objetivo de garantir a cessão gratuita de vagas em cursos profissionalizantes para os presos locais; Requerer profissionais capacitados para desenvolverem atividades essenciais nos estabelecimentos penais; Incentivar a aproximação das empresas do sistema prisional; Promover a visibilidade dos projetos desenvolvidos pelos conselhos da comunidade entre os próprios conselhos e a sociedade civil; Estimular a atuação em conjunto com conselhos tutelares e demais organizações da sociedade civil, a fim de promover debates e executar ações preventivas em relação aos adolescentes em conflito com a lei; Atuar efetivamente como órgão e fiscalização da execução da pena, com foco na verificação das condições de trabalho e educação dos presos; Incentivar os conselhos da comunidade a assumirem uma postura de segurança pública com ações preventivas dentro da sua área de atuação, cobrando dos governos estaduais e federais políticas públicas preventivas de segurança pública; Requerer ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que elabore Resolução no sentido de ampliar as funções dos conselhos da comunidade previstas na LEP, de acordo com o que consta no manual dos conselhos da comunidade;</p>	<p>Que seja elaborado projeto nacional para aproveitamento de mão-de-obra carcerária na reciclagem e reaproveitamento do lixo com fins de fabricação de produtos com valor de mercado e mérito ecológico, mediante convênio a ser firmado com empresa de grande porte.</p>	<p>Socializar contatos, telefones, e-mails e endereços, dos participantes do Encontro; Que haja contínua construção de uma política de educação em direitos humanos no sistema penitenciário; Elaborar políticas públicas visando o tratamento à dependência química nos estabelecimento prisionais; Levantamento e disponibilização dos projetos e boas práticas pelos Conselhos da Comunidade; Inclusão da disciplina Direitos Humanos nos cursos de formação de policiais civis e militares, assim como de agentes penitenciários; Registrar que o monitoramento eletrônico é instrumento válido quando utilizado em substituição à pena privativa de liberdade; Recomendar que a mãe que der à luz na prisão deverá ser colocada em liberdade vigiada, com a utilização do monitoramento eletrônico; Que os Conselhos da Comunidade busquem fortalecer e reestruturar a legislação do CNPCC, adequando-o para ser um gestor de políticas públicas, participativo e deliberativo; Que os Conselhos da Comunidade tenham nomenclaturas mais indicativas de seu papel, tal como em Vitória da Conquista em que fora denominado: Conselho da Comunidade para Assuntos Penais; Que os relatórios mensais elaborados pelos Conselhos da Comunidade sejam entregues às autoridades locais na presença da imprensa;</p>	

Tabela 21 – Aspectos inovadores presentes nas deliberações dos encontros regionais

CARTA DE JOINVILE	CARTA DE CUIABA	CARTA DE PORTO VELHO	CARTA DE SALVADOR	CARTA DE SÃO PAULO
	<p>Efetuar um levantamento sobre a atual demanda de mão-de-obra qualificada no mercado de trabalho e implementar ações para a capacitação profissional dos presos nessas áreas;</p> <p>Promover espaços de discussão para que as mulheres presas e as agentes femininas possam se expressar; Incentivar estudos sobre a relação mães presas e filhos e mulher presa e família; Apoiar e cobrar a implementação de ações que visem facilitar a comunicação e o contato da mulher presa com a sua família;</p>		<p>Que os Conselhos da comunidade discutam sobre questões de Polícia Comunitária, mediação de conflitos e justiça restaurativa; Que sejam implementadas e discutidas propostas de Segurança Pública Preventiva com a comunidade; Que os Conselhos da Comunidade trabalhem com subcomissões temáticas, tais como Comissão de Educação, Saúde, Jurídica, etc.</p>	





Departamento
Penitenciário Nacional



Ministério
da Justiça

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
PAÍS RICO E PAÍS SEM POBREZA