

OS CONSELHOS DA COMUNIDADE NA LEI DE EXECUÇÃO PENAL: AVANÇOS, PERMANÊNCIAS E POLÊMICAS

Marco Antonio da Rocha, Universidade Estadual de Londrina

marcorrocha@gmail.com

Justiça, crime, política e desigualdade

Segundo VALOIS (2009, p. 4)), data de 1828, a primeira referência na história do Brasil, de uma comissão formada por membros da sociedade para a fiscalização de uma prisão. Está no artigo 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 eclesiásticas, dos cárceres dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos públicos de caridade, para informar de seu estado e dos melhoramentos que precisam.” (SIC). VALOIS, 2009, apud MORAES, 1923, p. 8.

A notar, desde então, o exagerado raio de ação dessa Comissão (que abrangia desde prisões eclesiásticas até as civis e militares, além de conventos e estabelecimentos de caridade) e a limitação já posta ao trabalho da citada comissão, à qual cabia tão somente informar o estado das prisões e indicar melhoramentos de que estas precisassem.

Entre a edição do Código Penal de 1890 e a Lei de Execução Penal, em 1984, a execução penal no país seria regulada pelos dispositivos legais daquele Código: **vale dizer que durante quase um século o Brasil prescindiu de uma lei que estabelecesse os direitos e obrigações do sentenciado no curso da execução da pena.** E há que se registrar que desde o início do século XX as prisões brasileiras já apresentavam condições deploráveis, com superlotação, insalubridade, ausência de separação entre presos provisórios e condenados, fazendo com as pessoas privadas de liberdade sobrevivessem em condições subumanas nos cárceres.

Houve diversas tentativas de aprovação de uma Lei de Execução Penal, que tiveram início ainda em 1933. Foi somente em 1981, que uma comissão instituída pelo Ministro da

Justiça e composta pelos professores Francisco de Assis Toledo, René Ariel Dotti, Miguel Reale Junior, Ricardo Antunes Andreucci, Rogério Lauria Tucci, Sérgio Marcos de Moraes Pitombo, Benjamin Moraes Filho e Negi Calixto conseguiu apresentar o anteprojeto de nova lei de execução penal que seria finalmente entraria em vigor. (ASSIS, 2014)

Sem qualquer alteração de vulto em relação à proposta apresenta pela citada Comissão, foi aprovada a Lei de Execução Penal que levou o nº 7.210, promulgada em 11-7-1984 e publicada no dia 13 seguinte, para entrar em vigor concomitantemente com a lei de reforma da parte geral do Código Penal, o que ocorreu em 13-1-1985.

Há que se fazer referência ao contexto sociopolítico em que tal legislação foi discutida e aprovada: a década de 80, conhecida como “a década perdida” para a América Latina, em virtude do baixo crescimento e da conjuntura econômica conhecida como “estagflação”.

No Brasil vivia-se com uma ditadura militar já nos seus estertores, com baixa legitimidade entre os seus financiadores (os grandes grupos econômicos, descontentes com seus resultados), entre a população em geral (esmagada por quase 20 anos de totalitarismo e violência estatal) e entre os próprios militares de baixa patente (descontente com seus soldos).

Se a década é por muitos considerada perdida do ponto de vista econômico, considerando-se a perspectiva política, foi uma das décadas mais importantes, pois tivemos a fundação de partidos contestadores da ordem (como o PT), o Movimento Diretas-Já, o fim da Ditadura e a elaboração e aprovação de uma nova Constituição da República.

Então é possível afirmarmos que a LEP foi aprovada num contexto de transição, no qual o regime militar ainda busca um esforço de legitimação social, na perspectiva de manter-se no poder. Talvez por isso, muitos dos avanços daquela legislação não conseguiram efetivar-se na realidade.

Na exposição de motivos da Lei de Execução Penal, apresentada pelo Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, ao Congresso Nacional, merece destaque os Motivos nº 24 e 25:

24. Nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinqüente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário.

25. 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 meios fechados (penas privativas da liberdade e medida de segurança detentiva) como também em meio livre (pena de multa e penas restritivas de direitos).

Causa espanto que estes motivos sejam citados para justificar a aprovação de uma Lei de Execução Penal num país que ficou quase um século sem uma legislação específica que garantisse os direitos e deveres das pessoas privadas de liberdade, bem como regulasse o curso da execução da pena o que, por si só, já denota o quanto a matéria da execução e principalmente a pessoa do preso (condenado ou provisório) nunca mereceram prioridade.

Impressiona também falar-se em “participação ativa” da comunidade no curso da execução penal quando, à época em que a LEP foi aprovada, nosso país estava mergulhado num clima de repressão e autoritarismo (constante durante todo o conturbado e violento século XX), em que não havia participação da sociedade sequer naquelas políticas públicas que mais despertam a atenção pública, como o campo da criança e do adolescente, dos direitos do idoso, da pessoa portadora de deficiência, entre outros.

Outros Motivos, como o 25 e o 38, se referem a um necessário diálogo entre preso e comunidade (onde o crime foi produzido, onde a pessoa que cometeu o crime vivia e para onde regressará após o cumprimento da pena) e a Lei de Execução Penal afirma, em seu primeiro artigo que “a execução penal tem por objetivo efetivar as disposições da sentença ou decisão criminal e proporcionar condições para a harmônica integração social do condenado ou internado”.

No entanto, há que se ressaltar que o único objetivo efetivamente alcançado com a implantação da LEP foi a efetivação das disposições da sentença ou decisão criminal, pois o citado diálogo entre preso e sociedade, visando a integração social do condenado ou internado, jamais foi incentivado ou priorizado pelo Estado (incluindo aí os três Poderes).

Cumprir citar, de passagem, que a finalidade da pena como medida de integração social do condenado vem sendo contestada, a nosso ver com muita propriedade, pela chamada Criminologia Crítica. Segundo BITTENCOURT (1990, p. 248):

“A ressocialização não pode ser conseguida numa instituição como a prisão. Os centros de execução penal, as penitenciárias, tendem a

converter-se num microcosmo no qual se reproduzem e se agravam as grandes contradições que existem no sistema social exterior (...). A pena privativa de liberdade não ressocializa, ao contrário, estigmatiza o recluso, impedindo sua plena reincorporação ao meio social. A prisão não cumpre a sua função ressocializadora. Serve como instrumento para a manutenção da estrutura social de dominação.”

O artigo 4º da citada Lei afirma que “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança.” Note-se que a Lei emprega a expressão “deverá”. Portanto, a Lei não faculta, mas determina que o Estado envolva a comunidade no processo de execução penal.

Segundo LOSEKANN (2014, p. 3), com isso “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.”

A Lei cria, no inciso VII de seu art. 61, o Conselho da Comunidade, órgão situado na base da pirâmide dos denominados “órgãos da execução penal”. Na sequência, no artigo 66, ao elencar os deveres do juízo da execução, a lei afirma explicitamente que uma das suas incumbências – e não uma simples faculdade – é a de “IX – compor e instalar o Conselho da Comunidade”. Ao fixar esta atribuição ao Juiz da Execução Penal, a legislação – num mesmo movimento – retirou da própria sociedade tal iniciativa e tornou a promoção da participação social na execução da pena refém do entendimento (e da boa vontade) de uma autoridade.

E se o juiz não quiser instalar o Conselho da Comunidade? E se não tiver vocação para área ou tiver restrições a representantes da sociedade inspecionando prisões e fazendo denúncias, exigindo respostas? Como pode a participação da sociedade ser limitada por uma única autoridade?

O tempo iria mostrar que essa previsão legal prejudicou e muito as possibilidades de envolvimento da população nas questões que envolvem a execução penal, pois pouquíssimos juízes demonstram interesse e disposição para instalar os Conselhos da Comunidade, mesmo que instados pelas Corregedorias-Gerais de Justiça, órgãos com poderes para não só para avaliar o desempenho como para punir magistrados cuja atuação não obedeça às previsões legais.

O artigo 80 apresenta a composição mínima do Conselho da Comunidade

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, 1 (um) Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. (Redação dada pela Lei nº 12.313, de 2010).

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

Para que fossem estes os componentes do Conselho, é possível considerar-se a seguinte explicação: o representante da Associação Comercial ou Industrial deveria enviaar esforços para convencer seus pares (comerciantes e industriais) a efetuar doações (roupas, colchões, alimentos, mobiliário) para melhorar as condições dos estabelecimentos penitenciários; o representante da OAB deveria atuar como advogado dativo para presos hipossuficientes, trazer cobertura jurídica à ação do Conselho, bem como juridicidade aos termos empregados nos relatórios a ser apresentados ao juiz; e o Assistente Social deveria (segundo a identidade que a sociedade atribui a esse profissional) sensibilizar o conjunto da sociedade a prestar caridade a quem se encontrasse preso.

A presença do Defensor Público foi incluída em alteração legislativa datada de 2010.

O nome “Conselho da Comunidade” traz problemas, por não referir-se a cidade ou comarca, não trazendo indicação do que se entende por comunidade. Também acaba por não fazer referência à área de atuação do Conselho. Por isso, em algumas comarcas, os membros do Conselho optam por chamá-lo de “Conselho da Comunidade na Execução Penal”, ou “Conselho Comunitário na Execução Penal”, numa adaptação livre.

Finalmente o artigo 81 trará as atribuições do Conselho:

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.

Novo campo de problemas: o inciso I traz o dever de visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca. Com que finalidade, com qual propósito, a partir de que poderes? Mesmo questionamento cabendo ao inciso II: entrevistar presos com que finalidade? O inciso III traz a atribuição de apresentar relatórios mensais ao Juiz da execução e ao Conselho Penitenciário. E caso o juiz os “engavete”? Que providências pode tomar o conselho neste caso, a quem pode ou deve recorrer? E por fim, o aspecto nitidamente assistencialista de tais atribuições: a busca de recursos materiais e humanos para melhorar a assistência ao preso ou internado. E ainda assim, “em harmonia com a direção do estabelecimento”, isto é, com a aceitação do dirigente do estabelecimento prisional.

Tamanha é a limitação do raio de ação e do poder que a LEP atribuiu aos Conselhos da Comunidade, que estes chegam a lembrar a já citada “Comissão de Cidadãos Probos” (de 1828), que deveriam visitar prisões, conventos e instituições de caridade, para informar de seu estado e dos melhoramentos que precisam... (grifo nosso).

A primeira observação que LOSEKANN (2014, p. 3) fará a este respeito é a de que

...ao prever a existência de Conselhos da Comunidade, regrado 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, omissor 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.

Com muita pertinência, LOSEKANN (2014, p. 5) segue fazendo uma segunda observação:

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 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?

O conjunto de lacunas e limitações contidas na LEP, no tocante a tais Conselhos, fará destes órgãos, com o passar do tempo, estruturas heterogêneas e muito diferenciadas, a depender do entendimento dos juízes que os instalam e de seus componentes.

Uma explicação para o caráter é à natureza jurídica que a LEP atribuiu aos Conselhos da Comunidade é que esta é anterior à Constituição Federal de 1988, pois foi a partir da Carta Magna que se 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, entre outros), na perspectiva de ampliação do controle social.

Já que nos referimos à Constituição Federal, é importante que se registre que, mesmo a Carta Magna fazendo referência a algumas garantias e direitos de que gozarão os brasileiros submetidos a processos criminais, não faz nenhuma referência à necessidade ou à possibilidade de participação da sociedade no processo de execução penal.

LOSEKANN (2014, p. 5) afirma que ao contrário

“... dos Conselhos Tutelares, integrados por pessoas eleitas pela comunidade e que recebem remuneração dos cofres públicos para o desempenho de suas funções... os Conselhos da Comunidade 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.”

A diretriz internacional (acolhida no Brasil apenas em 1984, na LEP) que estipula a necessidade de participação da sociedade no campo da execução penal (já prevista nas Regras Mínimas da ONU para o Tratamento de Prisioneiros, de 1955) será reforçada em 1990, quando a ONU adapta e proclama os Princípios Básicos Relativos ao Tratamento de

Reclusos, prevendo em Princípio de nº. 10: “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.”

Diante do fato de que 20 anos após a aprovação da Lei de Execução Penal os Conselhos da Comunidade permaneceram como letra morta da Lei, isto é, não foram implantados, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária editou a Resolução nº 10, de 08/11/2004, estipulando que “o juízo da execução penal das Comarcas dos Estados, das Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e das Seções Judiciárias da Justiça Federal instalará o Conselho da Comunidade e procederá à nomeação dos seus membros, observadas as disposições legais e os critérios desta Resolução.”

Tal Resolução alarga o rol de entidades que podem participar do Conselho, incluindo de entidades religiosas e educacionais; de associações sem fins lucrativos; de clubes de serviços e de sindicatos. Mas vale lembrar que a lista de entidades previstas no artigo 80 da LEP não era terminativa, já que ali se dizia que o Conselho da Comunidade seria composto, “no mínimo” por...

A Resolução em comento fixa um prazo de três anos de mandato para os Conselheiros, permitida a recondução e estabelece também suas atribuições, acrescentando (além das já previstas na LEP):

- V - colaborar com os órgãos encarregados da formulação da política penitenciária e da execução das atividades inerentes ao sistema penitenciário;
- VI - realizar audiências com a participação de técnicos ou especialistas e representantes de entidades públicas e privadas.
- VII - contribuir para a fiscalização do cumprimento das condições especificadas na sentença concessiva do livramento condicional; bem como no caso de suspensão condicional da execução da pena e fixação de regime aberto;
- VIII - proteger, orientar e auxiliar o beneficiário de livramento condicional;
- IX - orientar e apoiar o egresso com o fim de reintegrá-lo à vida em liberdade;
- X - fomentar a participação da comunidade na execução das penas e medidas alternativas;
- XI - diligenciar a prestação de assistência material ao egresso, como alimentação e alojamento, se necessária;
- XII - representar à autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à execução penal e obstrução das atividades do Conselho.

Isso significa que a Resolução amplia as atribuições do Conselho, sem lhe acrescentar poderes ou lhe garantir recursos para melhorar suas condições de atuação.

Para tentar suprimir as lacunas existentes na LEP, no tocante à organização administrativa do Conselho, a Resolução também estabelece como atribuição do Conselho a capacidade de I - eleger e dar posse ao Presidente; II - elaborar e aprovar o seu regimento interno; III - instituir comissões especiais ou permanentes; IV - deliberar sobre matéria administrativa no âmbito de suas atribuições.

Visando a promoção de ações de incentivo à instalação dos Conselhos da Comunidade em todo o território nacional e como um dos instrumentos para tornar realidade os dispositivos da Resolução nº 10/2004 do CNPCP, o Executivo Federal instituiu, através da Portaria do Ministério da Justiça nº 2710/2004 – prorrogada pela Portaria do Ministério da Justiça nº 164/2006, a Comissão Nacional para Implementação 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.

Superando toda sorte de dificuldades e questões orçamentárias, tal Comissão promoveu, entre 2007 e 2008, Encontro de Conselhos das Comunidades das Regiões Sul (Joinville, 2007), Norte (Porto Velho, 2008), Nordeste (Salvador, 2008), Sudeste (São Paulo, 2008) e Centro-Oeste (Cuiabá, 2008). De cada encontro resultou uma Carta, na qual os Conselhos reunidos fazem uma avaliação da conjuntura da execução penal na respectiva região, bem como oferecem sugestões para a melhoria do processo executório-penal.

O Ministério da Justiça realizou um levantamento sobre os Conselhos da Comunidade, quando assessorou os Estados na elaboração do Plano Diretor do Sistema Penitenciário, em 2008. Nessa oportunidade, as Secretarias dos Estados responsáveis pelo sistema prisional informaram o número dos Conselhos existentes e a sua composição. Foram noticiados 639 Conselhos no País, com maior concentração nos Estados de Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás. Porém, nem todos os Conselhos existentes são do conhecimento do Governo do Estado e nem todos aqueles indicados como existentes encontram-se em atividade.

A Comissão Nacional para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, publicou em 2008, a Cartilha “Conselhos da Comunidade”, baseada na “Cartilha do Conselho da Comunidade” elaborada pelo Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul. A Cartilha apresenta, em linguagem simples e acessível, a Lei de Execução Penal, os principais direitos das pessoas privadas de liberdade e os órgãos da execução penal, com destaque para o Conselho da Comunidade.

Com perguntas e respostas, orienta sobre os procedimentos necessários à instalação de um Conselho da Comunidade, bem como apresenta os princípios e as funções desses Conselhos.

Pela primeira vez apresentará como funções do Conselho:

- a) Representação e intermediação da comunidade: solicitação de recursos; representação nos fóruns e organizações locais e regionais; e elaboração e/ou proposição de políticas integradas de atendimento aos presos, internos e egressos.**
- b) Educativa: participação e divulgação na mídia; participação em fóruns, seminários locais e regionais; e participação na formação de profissionais nas áreas de atuação de interesse do sistema prisional e em atividades junto aos presos.
- c) Consultiva: elaboração de pareceres sobre aplicação de verbas; elaboração de pareceres sobre a situação geral do presídio e dos presos; e proposição de medidas a serem tomadas pelos órgãos públicos.
- d) Assistencial: atendimento a famílias, presos, internos e egressos em situações emergenciais.
- e) Auxílio material à unidade prisional: aquisição de equipamentos; participação em reformas.
- f) Fiscalizadora: avaliação e monitoramento do cumprimento de direitos, da aplicação de verbas e do exercício da função das diferentes instituições públicas envolvidas na execução penal.**

Grifamos aquelas funções que, a nosso ver, poderia estar aproximando os Conselhos da Comunidade das funções relacionadas ao controle social, a exemplo dos demais conselhos de políticas públicas criados após a Constituição Federal de 1988.

A cartilha segue detalhando como deve ser desenvolvido o trabalho do Conselho da Comunidade (com atenção especial à metodologia de inspeção nas cadeias), a sua relação com a mídia, com as universidades e com a rede de serviços e com o Conselho Penitenciário Estadual.

No tocante à captação de recursos, a Cartilha cita como possíveis fontes de recursos para os Conselhos: a) Penas pecuniárias; b) Projetos financiados por órgãos

governamentais; c) Projetos financiados por organizações não-governamentais; d) Convênio ou subvenção com o município onde o Conselho está localizado ou com os municípios vizinhos que não possuem estabelecimento penal; e) Convênio ou subvenção com o Estado; f) Doações.

Em seus anexos a Cartilha traz modelos de documentos importantes como Portaria de Instalação de Conselho, Estatuto Social, Regimento Interno, Relatório de Visita Condensado, Formulário de Inspeção em Estabelecimento Penal, Formulário de Inspeção em Estabelecimento Penal Feminino, Formulário de Entrevista com a Pessoa Privada de Liberdade, as Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil (1994) e Formulário de Notícia de Crime de Tortura.

Como se pode ver, a partir desta Cartilha, os Conselhos passam a estar melhor municiados, do ponto de vista metodológico, para desempenho de seu trabalho.

Em 2010, um Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 411/2010 – DEPEN/MJ, elaborou um documento chamado Matriz Curricular para Formação de Conselheiros da Comunidade, com o objetivo de contribuir para a formação de “conselheiros/as, representantes da sociedade, capazes de atuar na política criminal e penitenciária de maneira **crítica, autônoma e contextualizada, legitimando a participação e o controle social, com vistas à construção de um novo paradigma de justiça criminal, à democratização das instituições públicas envolvidas na execução penal e à garantia de acesso dos Direitos Humanos.**” (grifo nosso).

Os eixos que compõem esta Matriz Curricular são os seguintes: 1 - Estado, justiça criminal e políticas públicas; 2 - Sistema Prisional e Gestão Pública; 3 - Conselhos de Comunidade e participação social; 4 - Tópicos Especiais.

A Matriz detalha também as disciplinas que compõem cada eixo, bem como os tópicos especiais e as questões metodológicas relacionadas ao Curso de Formação de Conselheiros da Comunidade.

Em 2011, a Comissão Nacional para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, publica um novo material, intitulado “Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade.”

Este livro trará, em seu primeiro capítulo três artigos que trazem conceitos importantes sobre a concepção, atuação e relacionamento dos conselhos da comunidade.

Para compor o 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 terceiro capítulo são apresentadas (para fins de análise e de estudos comparados) as características dos conselhos da comunidade das cinco regiões do país, apresentando tabelas demonstrativas acerca de a) Tempo de fundação dos conselhos; b) Incidência de entidades que participam dos conselhos; c) Existência de sede própria; d) Existência de recursos próprios; e) Origem dos recursos financeiros do Conselho; f) Periodicidade das atividades e g) Dificuldades encontradas na atuação.

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.

A Comissão Nacional realizou, em 6 e 7 de dezembro de 2012, no Hotel St. Peter em Brasília, I ENCONTRO NACIONAL DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE, que contou com representantes de Conselhos da Comunidade de todas as unidades da federação e do Distrito Federal, representantes de associações de familiares e amigos de pessoas presas, de conselhos penitenciários estaduais, de conselhos de fiscalização do exercício profissional, de comitês de combate à tortura, de ouvidorias estaduais do sistema penitenciário, de ONGs e de movimentos sociais, egressos, profissionais do Sistema de Justiça, da Saúde, da Educação e da Assistência Social, entre outras áreas, pesquisadores, autoridades e pessoas da comunidade.

Tal Encontro Nacional representou a consolidação da proposta de qualificação e articulação dos Conselhos da comunidade do Brasil, dando continuidade à realização dos Encontros Regionais que ocorreram nos anos 2007 e 2008. Deste evento, resultou a Carta de Brasília, aprovada em plenária, trazendo 36 sugestões dos Conselhos da Comunidade para a humanização da execução penal em nosso país (cumprindo a LEP), bem como moções de apoio a medidas progressistas e de repúdio às violações de direitos humanos que persistem nas unidades penais brasileiras.

O Relatório do evento traz ainda as conclusões dos Grupos de Trabalho : 1) Combate à Tortura; 2) – Política de Saúde e de Assistência Social no Sistema Prisional; 3) Acesso à Justiça; 4) Respeito à Diversidade no Ambiente da Execução Penal; 5) Processos participativos na execução penal; 6) Assistência à família e ao egresso; 7) Alternativas penais; 8) Políticas de Educação e Trabalho no Sistema Prisional.

Foram apresentadas boas práticas dos Conselhos da Comunidade identificadas nos Grupos de Trabalho, bem como houve exposição de banners refletindo o trabalho de 25 (vinte e cinco) Conselhos de todo país.

Ainda neste Encontro Nacional foi instituída a **Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal** (que seria oficializada por meio da Portaria 605, de 20 de dezembro de 2012), visando a aproximação e participação da sociedade nas políticas penitenciárias nacionais e o fortalecimento dos mecanismos dessa natureza nas unidades da federação. Esta Comissão veio substituir a extinta Comissão Nacional para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade.

A nova Comissão Nacional tem como atribuições:

- I – propor à Ouvidoria do Sistema Penitenciário e ao DEPEN a adoção de políticas públicas e diretrizes para a seara da execução penal, notadamente para a constituição e fortalecimento de Conselhos da Comunidade, Conselhos Penitenciários, Conselhos Estaduais de Política Criminal e Penitenciária e Ouvidorias Estaduais em todo o território nacional, nos limites da Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210/84;
- II – apoiar a Ouvidoria do Sistema Penitenciário no que tange às ações de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, Conselhos Penitenciários, Conselhos Estaduais de Política Criminal e Penitenciária e Ouvidorias Estaduais do Sistema Penitenciário;
- III – subsidiar a Ouvidoria do Sistema Penitenciário quanto às formas de aprimoramento do tratamento das demandas acolhidas por este órgão;
- IV – subsidiar, quando solicitada, as ações do DEPEN, com vistas a aprimorar e estimular a participação da sociedade civil na área da execução penal;
- V – acompanhar e avaliar a efetividade das ações do DEPEN no que concerne à estratégia de fomento às práticas de controle social e transparência na execução penal.

Percebe-se, pelo próprio nome da nova Comissão, que o Governo Federal passará a incentivar, através dos Conselhos da Comunidade, um novo tipo de participação da sociedade na execução penal, **crítica, autônoma e contextualizada, legitimando a participação e o controle social** (vide a Matriz Curricular para a Formação de

Conselheiros da Comunidade), superando a perspectiva assistencialista que vinha marcando a atuação dos Conselhos até então.

Infelizmente faltam dados atualizados (tanto quantitativos quanto qualitativos) a respeito do número de conselhos em funcionamento no país e que tipo de atividades vem desenvolvendo, além de elementos que permitam a construção do perfil de tais conselheiros, das principais dificuldades encontradas no desenvolvimento de seu trabalho e também das boas práticas que vem conseguindo desenvolver. Há um compromisso do Governo Federal no sentido da produção de levantamentos e pesquisas sobre essa realidade, com apoio dos Estados da federação.

Entre 2008 e 2013 assistiu-se a um esforço de organização dos Conselhos da Comunidade do três Estados do Sul. O Estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro na criação de sua Federação dos Conselhos de Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul, sendo que os Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná fundaram sua Federação no ano de 2013, seguidos pelos Conselhos da Comunidade do Estado de Santa Catarina, que também fundaram sua Federação no mesmo ano. Existem notícias de que estão sendo articuladas Federações de Conselhos da Comunidade nos Estados da Bahia, Ceará, Rondônia e Espírito Santo.

No dia 1º de agosto de 2014 foi organizada, em Encontro de Capacitação realizado no município de Pinhais-PR, a Comissão Pró-Confederação Nacional de Conselhos da Comunidade na Execução Penal. Essa Comissão assumiu como responsabilidade elaborar o Estatuto da nova Confederação, apoiar a organização dos Estados que ainda não possuem Federação e organizar um evento nacional no qual possa consolidar-se a Confederação.

A partir daí ficou posta a possibilidade de fortalecimento e organização dos Conselhos da Comunidade por meio de suas Federações, que também investem na capacitação dos Conselheiros, de modo que venham a desempenhar suas tarefas com mais competência e ética. Por outro lado as Federações têm criado oportunidades para a valorização de boas práticas e investido também na criação dos Conselhos da Comunidade onde estes ainda não se encontram instalados.

Esse processo organizativo tem contribuído para a construção de uma identidade entre os Conselheiros, bem como permitido que as Federações representem e defendam

tais colegiados perante o Ministério da Justiça e os órgãos estaduais que intervêm no campo da execução penal.

Para ter-se uma ideia, em apenas dois anos a Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná realizou 02 (dois) Encontros Estaduais, 01 (uma) Capacitação Estadual e 02 (duas) Capacitações Regionais de Conselhos da Comunidade, já estando prevista para o mês de novembro de 2014, em Foz do Iguaçu-PR, a realização do III Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Sul, simultâneo a outros três eventos da área de execução penal.

Nestes eventos, o tom da fala dos palestrantes e dos conselheiros participantes vai cada vez mais na direção de dotar os Conselhos de uma perspectiva de controle social do Estado pela sociedade no campo da execução penal e menos na perspectiva assistencialista e de agente passivo presente no texto da Lei de Execução Penal.

Fala-se muito também na necessidade de os Conselhos atuarem numa perspectiva de prevenção da criminalidade e da reincidência criminal, bem como na necessidade de se buscar como prioridade envolver a sociedade em seus trabalhos e na discussão de temas relacionados à execução penal.

Acredita-se que isso se deva ao fato de que os conselheiros têm aprendido muito com as experiências vividas em outros Conselhos de políticas públicas, bem como tem-se aprimorado com as vivências oriundas da própria inserção nos Conselhos da Comunidade.

Fez-se esta apresentação crítica da origem e da trajetória mais recente dos Conselhos da Comunidade em nosso país, para dar base à tese que se pretende defender, com base no trabalho que o autor vem desenvolvendo com os Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná, desde o ano de 2010 e nos estudos e reflexões daí advindos. A tese que se defende é que os Conselhos da Comunidade, apesar de terem sido criados com sérios limites numa Lei de Execução Penal aprovada em contexto ditatorial, representam atualmente uma possibilidade concreta de participação da sociedade no processo de execução penal, na perspectiva de se publicizar as questões relacionadas à execução penal e de se garantir o controle social (da sociedade em relação ao Estado), nesse campo.

Isso se torna possível à medida que os conselheiro(a)s da comunidade recebem apoio do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Poder Executivo para desenvolver seu trabalho, quando conseguem incorporar à sua atuação experiências adquiridas em

outros conselhos de políticas públicas que atuam na perspectiva do controle social e que, com estes suportes, vão conseguindo promover um debate com a sociedade acerca da problemática da execução da pena e do interesse que esta sociedade deveria ter por esse tema, pois é no meio social que se origina o fenômeno criminal, é lá que vivia a pessoa antes de cometer o delito e é para lá que a pessoa retornará após o cumprimento da pena.

Existe a necessidade de se romper com esse isolamento em que a sociedade vive em relação ao cárcere, pois enquanto as pessoas privadas de liberdade não tiverem acesso aos seus direitos, dificilmente será possível falar-se seriamente em ressocialização ou integração social dessas pessoas após o cumprimento da pena.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, R. D. As prisões e o direito penitenciário no Brasil. Disponível em <http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3482/As-prisoas-e-o-direito-penitenciario-no-Brasil>. Acesso em 1º/03/2014.

BITENCOURT, C. R. O objetivo ressocializador na visão da criminologia crítica. *Revista dos Tribunais*. SP, V. 662, p. 247 – 255, dez. 1990.

BRASIL, Lei Federal 7210/84 – Lei de Execuções Penais. Brasília, 1984.

BRASIL, Exposição de Motivos para a Reforma da Lei de Execução Penal. Brasília, 1983.

BRASIL, Comissão para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. Cartilha Conselhos da Comunidade. Brasília, 2008. 2ª Edição.

BRASIL, Matriz Curricular para a Formação de Conselheiros da Comunidade. Ministério da Justiça. Brasília, 2010.

BRASIL, Fundamentos e Análises sobre os Conselhos da Comunidade. Ministério da Justiça, DEPEN. Brasília, 2010.

BRASIL, Relatório do I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade. Ministério da Justiça, Ouvidoria do Sistema Penitenciário. Brasília, 2012.

LOSEKANN, L. A. O Juiz, o Poder Judiciário e os Conselhos Da Comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal. Disponível <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID=%7B4FCF4C7D-EB88-43DB-B46B-E9F45FAF5D49%7D&ServiceInstUID=%7B4AB01622-7C49-420B-9F76-15A4137F1CCD%7D>

VALOIS, L. C. Prisão, participação social e a Região Norte. 2009. Disponível <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?>