

**GITEP**  
Grupo Interdisciplinar  
de Trabalho e Estudos  
Criminais - Penitenciários  
- UCPel-



1º Ciclo de Formação de Conselheiros da Comunidade no âmbito da Execução Penal

# Os Conselhos da Comunidade, Políticas em Serviços Penais, Democracia e Cidadania

Ministrante: Eduardo Georjão Fernandes  
Contato: [eduardo.g.fernandes@gmail.com](mailto:eduardo.g.fernandes@gmail.com)

# Conteúdo programático

## Introdução

O que é democracia?

O que é cidadania?

O que é participação social?

---

**Desafios e estratégias dos Conselhos da Comunidade para efetivação da  
democracia, da cidadania e da participação social**

Constituição e composição

Estrutura de recursos

Práticas

# O que é democracia?

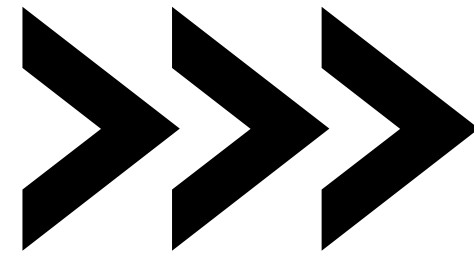
A "democracia" é um termo "polissêmico" - que abrange diversos significados -, podendo ser utilizado de formas distintas a depender do contexto

Segundo Tilly (2013, p. 28), “um regime é democrático na medida em que as relações políticas entre o Estado e seus cidadãos engendram **consultas amplas, igualitárias, protegidas e mutuamente vinculantes**”

Democracia como **processo** contínuo, que pode envolver **avanços e retrocessos**

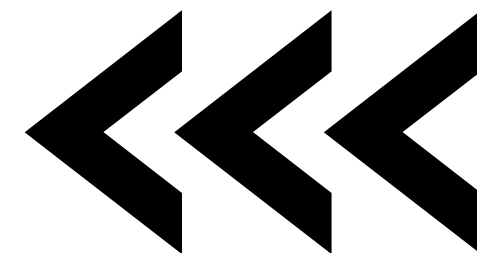
# O que é democracia?

**Democratização**



relações entre Estado e cidadãos cada vez mais pautadas por **consultas amplas, iguais, protegidas e mutuamente vinculantes**.  
Exemplo: Constituição Federal de 1988 e o princípio da participação da sociedade na gestão de políticas

**fechamento das oportunidades** para que setores de sociedade civil organizada interajam cooperativamente com o Estado.  
Exemplo: Decreto 9.759/2019 que extingue os conselhos da administração pública federal



**Desdemocratização**

# O que é cidadania?

Cidadania é o **exercício dos direitos e deveres de um indivíduo em um Estado**

Porém...

No Brasil, Souza (2003) identifica a **desigualdade social** na distribuição entre grupos que têm pleno exercício de seus direitos ("supercidadãos") e grupos que não conseguem acessar os mais básicos direitos ("subcidadãos")

A **subcidadania** é a condição em que diversos grupos e pessoas se encontram no Brasil

# O que é cidadania?

**O que o sistema carcerário brasileiro tem a ver com a "subcidadania"?**

Encarceramento **em massa e seletivo** (3ª maior população prisional do mundo)

Estabelecimentos penais com diversos **problemas estruturais**, muitas vezes **incapazes de prestar assistência** em questões básicas

O processo de isolamento causado pela vida no cárcere tende também a causar ou o **enfraquecimento de vínculos familiares e comunitários**, e não a "reintegração social"

O sistema carcerário tende a ser a continuidade de um **processo de estigmatização e exclusão** anterior, marcado pela escassez – ou a total ausência – de acesso à educação, ao trabalho formal e a políticas de assistência de forma geral

# O que é participação social?

Participação social pode ser definida como a **comunicação entre a sociedade e o governo no processo decisório e de gestão das políticas públicas em geral.**

A **Constituição Federal de 1988** consolida a concepção de que a participação social assume centralidade na elaboração, implementação, avaliação e fiscalização das políticas públicas.

A CF/88 prevê também que as ações das políticas públicas devem compor “**uma rede regionalizada e integrada**”, seguindo-se a diretriz de **descentralização administrativa** (art. 198, I, CF/88)

# O que é participação social?

No contexto das políticas penais, controle e participação social são todas as **ações de interação entre os estabelecimentos prisionais e a sociedade de forma mais ampla**, envolvendo a **participação da comunidade nas rotinas da gestão prisional, a realização das inspeções e outras ações de monitoramento legalmente previstas**, entre outras ações.

O principal órgão da execução penal que realiza o diálogo entre cárcere e sociedade é o **Conselho da Comunidade**



# O que é participação social?

A Lei de Execução Penal (LEP) estipula, em seu art. 4º, que o **“Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”**.

Os Conselhos da Comunidade, previstos nos arts. 80 e 81 da LEP, são os órgãos responsáveis por **realizar a articulação e o diálogo entre a sociedade civil os demais órgãos da execução penal**.

**Desafio:** por ser pré-CF/88, a previsão de criação dos CCs na LEP não veio acompanhada por noções complexas e estruturadas de participação social e de descentralização administrativa

# O que é participação social?

Art. 81. LEP 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.

Rol do art. 81 da LEP **não é taxativo**

**Quais são os desafios e estratégias dos Conselhos da Comunidade para efetivação da democracia, da cidadania e da participação social?**

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Não instalação do CC em diversas comarcas (a despeito do previsto no art. 80 da LEP)

## Estratégias

- **Resolução N° 96/2009 do CNJ**: determina que os Tribunais de Justiça de cada estado atuem na fiscalização desses casos, diligenciando “para que os Conselhos da Comunidade sejam efetivamente instalados e para que tenham funcionamento regular” (art. 5º, III e par. 1º)
- A iniciativa de propositura da instalação pode partir de outros atores e organizações do Estado e da sociedade civil. **Mobilização** para cobrar, junto ao Juízo da Execução, a instalação do Conselho da Comunidade
- Conselhos já existentes podem **divulgar** em outras comarcas a necessidade de criação do órgão, bem como **auxiliar** os novos Conselhos nos primeiros passos para a sua estruturação

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Imprecisão quanto à natureza jurídica dos CCs (PJ de natureza pública ou privada)

## Estratégias

- **Não há nenhuma proibição legal** para a escolha da personalidade jurídica – pública ou privada – dos CCs
- Conhecimento das **diferenças práticas** entre cada modalidade e dos **passos necessários** para a constituição da PJ

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Na composição dos CCs, há predominância dos atores previstos na LEP e de atores que representam o Judiciário e o Sistema de Justiça de modo geral, ocasionando baixa interlocução com a sociedade civil

## Estratégias

- Participação de **membros não citados na LEP**: conselhos profissionais, Instituições de Ensino e organizações ligadas às políticas de direitos humanos, gênero, saúde, educação, inserção social e laboral, cultura e defesa de direitos
- Participação de **egressos(as) do sistema prisional e familiares** de pessoas privadas de liberdade
- Incentivo à **diversidade** de integrantes (considerando-se marcadores de classe social, de gênero, de raça e etnia)

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Presença nos CCs de representantes de instituições que devem ser fiscalizadas pelos CCs (diretores/as de unidade prisionais, agentes penitenciários/as, juizes/as, promotores/as etc.)

## Estratégias

- Os(as) conselheiros(as) têm como papel **conhecer e defender os direitos das pessoas privadas de liberdade** – e não atuar como órgão auxiliar das agências de controle social, quaisquer que sejam elas –, atuando com **autonomia** no controle social sobre os demais órgãos da execução penal.
- É contraditório que representantes de agências de controle criminal componham os CCs

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Dificuldade/ausência de planejamento das ações dos CCs

## Estratégias

- **Planejamento estratégico e operacional**
- Que cada conselheiro(a) possua e conheça seu **papel** na organização interna do Conselho
- **Diagnóstico de contexto:** identificação dos principais problemas a serem enfrentados
- **Planejar e executar ações** que busquem atenuar e/ou solucionar os problemas identificados
- **Monitoramento e a avaliação** das ações implementadas



# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Inexistência de sede em diversos CCs

## Estratégias

- Possibilidade de **sede em espaços do Fórum** cedidos pela Vara de Execução Penal (VEP) ou por outros órgãos do Judiciário
- Instalação do Conselho em **sede externa ao Poder Judiciário**, mantendo-se uma agenda regular de despachos e reuniões com o Juízo de Execução

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Dificuldades dos CCs na captação de recursos

## Estratégias

- Captação de valores das **penas de prestação pecuniária**
- **Diversificação** das formas de captação financeira
- Implantação de **Fundos Municipais de Políticas Penais**.  
Representantes dos Conselhos da Comunidade podem mobilizar-se e acionar o Poder Público para a proposição e promulgação de lei municipal de criação do respectivo Fundo Municipal de Políticas Penais
- Conhecimentos sobre **elaboração, execução de projeto e prestação de contas**

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

O trabalho desse órgão depende, em grande medida, do engajamento voluntário de pessoas interessadas em efetivar a participação social na execução penal

## Estratégias

- **Engajamento** de pessoas identificadas com a defesa dos direitos humanos e dos demais princípios dos CCs
- O CC pode se beneficiar muito da **contratação** de pessoal técnico especializado (assistentes administrativos/as, secretários/as, assistentes sociais, contadores/as etc.)

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Concentração da atuação dos CCs ações voltadas para a fiscalização das condições dos estabelecimentos prisionais e para a assistência material e humana a pessoas privadas de liberdade

## Estratégias

- **Não cabe aos CCs substituir o Estado** no investimento em recursos na infraestrutura das unidades prisionais e na assistência material às pessoas privadas de liberdade, mas sim "diligenciar" para que isso ocorra
- **Diversificação das atividades dos CCs:** o atendimento orientado para a reintegração social de pessoas que não estão em regime fechado; a articulação com profissionais, especialistas e representantes de entidades públicas e privadas; a participação ativa na mobilização dos órgãos responsáveis pelas políticas públicas e a formulação da Política Penitenciária; entre outras...

# Desafios e estratégias dos CCs

## Desafio

Insuficiente articulação entre os CCs e outros órgãos e entidades

## Estratégias

- Desenvolvimento de **lógica de rede e articulação institucional**
- Equilíbrio entre **cooperação e fiscalização** em relação aos demais órgãos do Judiciário
- Caráter **fiscalizador** em relação aos equipamentos do órgão gestor da administração penitenciária
- **Articulação** com os com os conselhos setoriais de nível municipal, com organizações da sociedade civil dedicadas à defesa dos direitos humanos e com as Universidades
- Organização dos CCs em **Federações** estaduais

# Referências

**BRASIL. Lei Federal n. 7210 de 11 de julho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília, 1984.

**BRASIL. Levantamento nacional de informações penitenciárias, atualização de junho de 2019.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, Departamento Penitenciário Nacional, 2020.

**SOUZA, Jessé. 2003. A construção social da subcidadania: para uma Sociologia Política da modernidade periférica.** Belo Horizonte: UFMG.

**TILLY, Charles. Democracia.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

**GITEP**  
Grupo Interdisciplinar  
de Trabalho e Estudos  
Criminais - Penitenciários  
- UCPel-



1º Ciclo de Formação de Conselheiros da Comunidade no âmbito da Execução Penal

# Os Conselhos da Comunidade, Políticas em Serviços Penais, Democracia e Cidadania

Ministrante: Eduardo Georjão Fernandes  
Contato: [eduardo.g.fernandes@gmail.com](mailto:eduardo.g.fernandes@gmail.com)