



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA  
DOUTORADO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

Tatiana Whately de Moura

**ATIVISMO E MUDANÇA INSTITUCIONAIS NOS CONSELHOS DA  
COMUNIDADE: EM BUSCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA  
PRISIONAL**

**BRASÍLIA  
2023**

TATIANA WHATELY DE MOURA

**ATIVISMO E MUDANÇA INSTITUCIONAIS NOS CONSELHOS DA  
COMUNIDADE: EM BUSCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA  
PRISIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade de Brasília como  
requisito parcial para obtenção do título de Doutor em  
Ciência Política.

**Área de Concentração:** Democracia e Sociedade.

**Orientadora:** Debora Cristina Rezende de Almeida.

**BRASÍLIA  
2023**

**ESPAÇO PARA FICHA CATALOGRÁFICA**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

### **ATIVISMO E MUDANÇA INSTITUCIONAIS NOS CONSELHOS DA COMUNIDADE: EM BUSCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO SISTEMA PRISIONAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em  
Ciência Política da Universidade de Brasília como  
requisito parcial para obtenção do título de Doutor em  
Ciência Política.

Aprovada pela Banca Examinadora em 20/06/2023.

**Dra. Debora Cristina Rezende de Almeida**

Universidade de Brasília  
Orientadora e Presidente da Banca

**Dra. Luciana Ferreira Tatagiba**

Universidade Estadual de Campinas  
Examinadora externa

**Dr. Rogério Bastos Arantes**

Universidade de São Paulo  
Examinador externo

**Dra. Rebecca Neaera Abers**

Universidade de Brasília  
Examinadora interna

**Dra. Marisa von Bülow**

Universidade de Brasília  
Suplente interna

*Para Lia. Que ela cresça em um mundo com  
mais Valdirenes e Suelis.*

## AGRADECIMENTOS

Esse momento chegou e eu mal acredito que consegui finalizar uma tese em um período tão conturbado coletiva e individualmente. Passei por momentos extremamente difíceis durante a pandemia de COVID-19, sem conviver com outros adultos e tendo que trabalhar, cuidar da casa e cuidar de uma criança sozinha em uma fase de desenvolvimento extremamente desafiadora. Não escrevo isso para me vitimizar, mas para celebrar o momento em que eu me encontro agora. O contexto político deu um salto, voltamos a discutir políticas públicas, a participação social voltou a ser valorizada e, no momento em que escrevo esses agradecimentos, celebro a possibilidade de um fim político (ao menos para o curto e médio prazo) daquele que transformou nossa realidade dos últimos 4 anos em um pesadelo diário. A maternidade voltou a ser mais leve, minha filha está bem, frequentando a escola e descobrindo o mundo. Voltei ao convívio social de uma rede de amigas e amigos incríveis e o núcleo familiar da minha filha cresceu e se fortaleceu. E eu escrevi a minha tese de doutorado.

Assim, um primeiro agradecimento que eu preciso fazer é para a Comissão de Pós-Graduação, que concedeu extensões de prazos para todos os estudantes por conta do contexto da pandemia e prazos adicionais que eu solicitei por conta do meu contexto específico. Estas decisões foram essenciais para que eu chegasse a esse momento de entrega da tese e não compusesse a estatística de mães que se veem obrigadas a interromper a pós-graduação devido a uma compreensão patriarcal que privilegia o rigor dos prazos em prejuízo da saúde mental, desempenho acadêmico ou até mesmo da dedicação aos filhos.

E, nesse mesmo sentido, preciso destacar a sensibilidade e generosidade da minha orientadora, a professora Debora Cristina Rezende de Almeida, durante todo esse processo. Não sei se conseguirei agradecer suficientemente por todo o aprendizado, apoio e validação que ela me proporcionou e que foram essenciais para que eu conseguisse chegar até aqui. Durante todo o processo de escrita e revisão da tese eu contei com uma orientação atenta, dedicada, qualificada, rigorosa e generosa que aprimoraram de maneira significativa o texto aqui apresentado. Debora, querida, você é inspiradora. Muito obrigada pelas leituras atentas, por compartilhar seu conhecimento e pelo apoio nos momentos em que não consegui me dedicar à tese durante a pandemia.

Uma outra mulher que me apoiou incrivelmente durante todo esse processo foi a Sylvia Solf, minha chefe maravilhosa há mais de seis anos. Por iniciativa dela, organizamos o trabalho diversas vezes de modo a me possibilitar períodos de imersão na pesquisa e na escrita da tese. A parceria que eu encontrei trabalhando com ela me emociona. Trabalhar com ela me fez

descobrir que minha realização profissional não está baseada em uma eventual paixão pelo tema com o qual eu trabalhe, mas está na dinâmica de trabalho – em trabalhar com uma pessoa incrível, que eu admiro, que me respeita, que me ensina e que procura fazer um trabalho que tenha impacto. Sete anos atrás eu jamais imaginaria que a especialista sênior em setor privado do Banco Mundial com quem eu iria trabalhar seria essa amiga sensível e parceira que eu ganhei para a minha vida.

Agradeço por fazer parte do Resocie, que representa para mim o ideal de comunidade acadêmica, com pessoas inspiradoras, que vibram genuinamente umas pelas outras. Considerando as exigências que o mundo acadêmico nos apresenta e que muitas vezes contribui para ambientes competitivos, eu me surpreendi com esse grupo tão aberto e repleto de colaboração e generosidade, com pessoas abrindo as portas umas para as outras e vibrando com as conquistas de cada uma. Agradeço imensamente às professoras Debora Almeida, Rebecca Abers e Marisa von Bülow por manterem as portas abertas desse grupo tão incrível. Agradeço também ao grupo de orientandas e orientandos da Debora, que se dispuseram a debater o roteiro das entrevistas e parte da tese, me ajudando a aprimorar o instrumento de pesquisa e a reestruturar a tese. Agradeço especialmente à Anne Karoline Vieira, Mariana Fonseca, Marina Fernandes, Cleyton Feitosa, Rebeca Dantas, Luciana Feitosa, Hannah Parnes e Denise Direito.

Gostaria de agradecer a todos os professores e professoras das disciplinas que fiz no Ipol. Agradeço novamente à professora Debora Almeida, professor Pablo Holmes, professora Sueli Araujo e professor Paulo Calmon. Faço um agradecimento especial à professora Rebecca Abers, pois a disciplina Criatividade Política me abriu para novas perguntas acadêmicas tanto para a pesquisa que eu havia realizado no mestrado quanto para o desenvolvimento desta tese. Agradeço também à professora Debora por ter supervisionado meu estágio docente.

Agradeço a todas e todos colegas do Ipol com quem convivi e pude trocar nesses anos todos e agradeço à representação discente pela dedicação e empenho. Agradeço à secretaria do IPOL, especialmente à Thaynara Bandeira, Cristiano Chimpliganond e Vitor da Silva.

Agradeço ao querido amigo Davi Moreira, por me inspirar e me incentivar a fazer o doutorado. Sua amizade foi um presente que a graduação trouxe para a minha vida.

A banca de qualificação foi fundamental para este trabalho ter sido desenvolvido. Eu recebi críticas certeiras e a banca generosamente me ajudou a encontrar um caminho para esta pesquisa. Agradeço imensamente à professora Rebecca Abers e ao professor Rogério Arantes, que me ajudaram a identificar o itinerário que eu deveria percorrer na pesquisa. Depois da qualificação, desenhei um mapa a partir das orientações da banca e passei a trilhá-lo sob a orientação minuciosa da professora Debora.

A banca de defesa foi um momento muito especial de encerramento de todo esse ciclo. Eu não poderia imaginar um rito de passagem tão incrível. Eu agradeço imensamente à banca de defesa desta tese, que me emocionou diversas vezes. Sob a presidência da minha orientadora, Debora Almeida, o debate suscitado durante a defesa, com os comentários preciosos das professoras Luciana Tatagiba, Rebecca Abers e do professor Rogério Arantes, foi riquíssimo e levantou provocações que certamente me mobilizarão para futuros esforços de publicações.

A participação do professor Rogério Arantes nas bancas de qualificação e de defesa do doutorado é mais um episódio importante da minha vida em que ele desempenha um papel fundamental. Eu sempre digo que eu me descobri cientista política fazendo a disciplina de Laboratório de Política I que ele ministrava na PUC-SP. Depois disso, eu fui monitora dessa mesma disciplina por três vezes, fui sua orientanda de iniciação científica e de mestrado, na USP. Com ele eu aprendi a ser uma estudante melhor, a ser pesquisadora e a olhar para o mundo com maior curiosidade acadêmica. Seu papel na qualificação de doutorado foi essencial para que eu conseguisse realmente encontrar o foco da pesquisa. E foi na sua empolgação com o meu objeto de pesquisa – esse fóssil que eu havia descoberto, parafraseando o professor Rogério – que eu encontrei a motivação que me serviu de combustível até aqui.

Em 2022, eu tive a oportunidade de apresentar parte desta pesquisa nos encontros da ABCP e da ANPOCS. Em ambos, o debate foi riquíssimo e me trouxe várias ideias que foram incorporadas a essa versão. Gostaria de agradecer especialmente à professora Walkiria Zambrzycki Dutra, que debateu meu trabalho na ABCP, e à professora Luciana Tatagiba, que debateu meu trabalho na ANPOCS. Foi a partir do debate com a professora Walkiria que tive a ideia de finalizar esta tese com uma proposta para a participação social na execução penal. A professora Luciana também fez vários comentários sobre metodologia, estrutura e teoria que aprimoraram a escrita da tese. E, por sugestão da professora Luciana, trago como anexo da tese a íntegra da entrevista com o Dr. Miguel Reale Junior, que participou da elaboração da Lei de Execução Penal (e que, gentilmente, autorizou esta publicação), considerando a importância histórica deste material. Agradeço aos demais participantes e aos coordenadores dos grupos de trabalho/ área temática: Rogério Arantes, Olívia Perez, André Zanetic e Ludmila Ribeiro.

Agradeço a todos entrevistados e entrevistadas. Agradeço a Miguel Reale Junior, Valdirene Daufemback, Maria Palma Wolff, Marco Antônio da Rocha, Renato Campos Pinto De Vitto, Luciano André Losekann, Victor Martins Pimenta, Felipe Athayde Lins de Melo, Luciana Zaffalon, Cíntia Rangel Assumpção, Maria Gabriela Peixoto, Eduardo Georjão Fernandes, Petra Pfaller, João Marcos Buch, Haroldo Caetano, Maria Helena Orreda, Risomar Braga Regis, Luiz Carlos H. Valois, Maurício Kuehne e todos os demais entrevistados e



entrevistadas que foram anonimizados. Além de conceder entrevista para esta pesquisa, muitos entrevistados compartilharam materiais comigo que foram essenciais para a realização dessa pesquisa. Infelizmente não poderei citar alguns nominalmente para não identificar os casos analisados, mas gostaria de ressaltar que encontrei pessoas inspiradoras e comprometidas. Agradeço especialmente à juíza do Conselho da Comunidade 1, que despertou meu interesse por este objeto de estudo e por exercer um papel diferenciado, sensível e humanizado que certamente gera impacto na vida de muitas pessoas. Outra pessoa inspiradora que eu adoraria poder citar nominalmente é o presidente do Conselho da Comunidade 2. Foi uma grata surpresa conhecer o seu trabalho durante a pesquisa e eu me emocionei diversas vezes durante a entrevista ouvindo o seu relato.

Meu interesse pela pauta prisional começou quando trabalhei na Defensoria Pública do Estado de São Paulo e, assim, agradeço imensamente ao Davi Depiné, que foi meu chefe na Defensoria e me possibilitou coordenar o projeto Mulheres Encarceradas e a pesquisa que fizemos para traçar o perfil da mulher presa no estado de São Paulo. Davi, foi um prazer imenso trabalhar com você. Foram anos de muito aprendizado.

Chegar até aqui também se deve ao convite que o Renato De Vitto me fez em 2014 para ser sua assessora no Departamento Penitenciário Nacional. Fizemos muita coisa juntos e agradeço demais por esse convite que me abriu para um novo mundo e mudou completamente a minha vida profissional e pessoal. Renato liderou uma mudança de paradigma na política penal nacional e reuniu um grupo de especialistas nessa tarefa que continuam nessa empreitada árdua e necessária.

Eu preciso fazer um destaque especial à Valdirene Daufemback. Eu conheci a Val em 2014 quando comecei a trabalhar no Departamento Penitenciário Nacional e foi admiração à primeira vista. Nada que eu escreva aqui fará jus ao que ela representa. Esta tese é toda permeada pela sua história e fico feliz de poder contá-la. Além de ter me concedido entrevista para a tese, ela compartilhou diversos materiais e respondeu a inúmeras consultas que fiz no decorrer da pesquisa e da escrita. Val, muito obrigada!

Agradeço ao DMF por me convidarem para participar do grupo que discutiu a pesquisa, minuta de resolução e de manual para os Conselhos da Comunidade. Agradeço ao juiz auxiliar da Presidência e coordenador do DMF, Luís Geraldo Lanfredi por autorizar a citação do manual ainda não publicado. Espero que esta tese estimule algum pesquisador ou pesquisadora a se debruçar especificamente sobre o trabalho que o DMF tem realizado, que é admirável e sem precedentes na política penal. Agradeço à querida Natália Dino, Diretora-Executiva do DMF, pela leitura de partes desta tese, pelas conversas e sugestões.

Agradeço imensamente à minha família por todo amor, incentivo e apoio para que eu finalizasse a tese, especialmente à minha mãe, minha irmã, meu pai e minha madrasta. Mesmo com mais de mil quilômetros nos separando, eles se fazem presentes de diversas formas e me ajudaram cuidando da minha filha em diversos momentos para que eu pudesse escrever. Amo muito vocês. Agradeço também pelo incentivo e torcida que recebo de todos os familiares.

Muitas pessoas me deram apoio de diversas formas, que me possibilitaram chegar do lado de cá desse atravessamento que foi a pandemia. Agradeço à Adriene Resende, minha psicóloga por tantos anos e que me ajudou a atravessar diversas dificuldades e a me fortalecer nesse período.

Elisa Malta, Maurício Guetta e meus afilhados maravilhosos, Samuel e Francisco, eu amo tanto vocês que nem sei colocar em palavras. Obrigada por me deixarem fazer parte dessa família linda.

Ricardo Horta e Oyama Andrade, jamais vou esquecer o apoio que vocês me deram (e dão) em momentos nada triviais. Nosso bando é só amor.

Agradeço às minhas amigas queridas, que acompanharam bem de pertinho (ainda que virtualmente durante muito tempo) as pingas e os tombos dos últimos anos. Eu amo vocês. Carolina Moura, Roberta Saita, Polliana Alencar, Laura Abramo, Clarice Calixto, Carla Nascimento, Thandara Santos, Ana Paula Richardelli, Natália C. Ribeiro, Maria Eduarda Cintra, Marina Silva, Celina Pereira e Camila Ramos tiveram um papel especial de incentivo, apoio e escuta nesses últimos anos. Marcela Manara, Carolina Saraiva e Liana Figueiredo, jamais esquecerei dos socorros prontamente atendidos que vocês me deram com a Lia em momentos tão difíceis.

São tantas mulheres que me inspiram e que eu tenho o privilégio de chamar de amigas. E depois de quatro anos de um desgoverno que impactou a saúde física e mental de muita gente, é lindo ver tantas de vocês brilhando em espaços tão importantes para a política nacional. “Mas ela ao mesmo tempo diz que tudo vai mudar. Porque ela vai ser o que quis, inventando um lugar”.

Agradeço à enorme família que encontrei no cerrado. Seria muito difícil citar todos aqui nominalmente porque são muitos os queridos e queridas com quem eu convivo e me inspiram – e eu sei que isso é um privilégio enorme. Tomo a liberdade de citar os grupos do whatsapp: política com afeto, almoço, aglomerados do gramadão, pôr do sol, gatas e muses. E minha filha ainda me apresentou a mais uma comunidade linda, a Hibisco, com a qual eu tenho um prazer enorme de conviver.

Agradeço ao Victor e à Binha por todos esses anos de parceria. Victor Pimenta, um dos entrevistados nesta tese, é também o pai da minha filha. Falta uma palavra para denominar essa relação, porque as caixinhas da sociedade não comportam mais as novas configurações familiares. Precisamos de uma palavra para denominar a relação de parceiros na criação de um filho fora de uma relação amorosa. Palavra que também poderia se aplicar a outra pessoa que o Victor trouxe para a minha vida – a Barbara Nunes, ou Binha. A Binha não é apenas “a madrasta da minha filha” ou a “companheira do meu ex”. Nossa relação não passa pela Lia ou pelo Victor. Somos família. Eu tenho muito orgulho da nossa história e de saber que a rivalidade feminina não é um legado que deixaremos para Lia. Construimos nossa família mosaico a partir de relações baseadas em amor e companheirismo.

E esse núcleo familiar aumentou nesse último ano, com uma repentina mudança de papel de alguém que já era amigo da família. Lucas Freire Silva, obrigada por mergulhar de cabeça e reduzir a distância tão rapidamente, obrigada pelo apoio com a Lia para que eu me dedicasse à tese, por me esperar sair do computador às 23h diariamente nos últimos meses, pela empolgação com a minha pesquisa e pelo seu jeitinho maravilhoso. Esse encontro é de outra ordem de grandeza. “Amar baixando os olhos, sem devorar a mão que aperta”.

Por fim, agradeço à Lia, minha filha, por me transformar profundamente. Meu modo de ver as coisas, de priorizar, de reconhecer e estabelecer limites, de aceitar minhas muitas falhas, em todos os âmbitos da minha vida, é constantemente impactado pela nossa convivência. Filha, o seu carinho, suas declarações de amor, o som da sua risada, sua curiosidade com o mundo, sua criatividade e tantas outras coisas suas mobilizam o melhor que há em mim. Eu te amo muito. Você está crescendo e conhecendo (junto comigo) todas as outras coisas que eu sou além de sua mãe. Aqui (talvez algum dia) você conhecerá mais uma. Não vejo a hora de conhecer tudo o que você vai ser, além de minha filha.

Ô sorte!

*Devido ao poder persistente do racismo, “criminosos” e “malfeitores” são, no imaginário coletivo, idealizados como pessoas de cor. A prisão, dessa forma, funciona ideologicamente como um local abstrato no qual os indesejáveis são depositados, livrando-nos da responsabilidade de pensar sobre as verdadeiras questões que afligem essas comunidades das quais os prisioneiros são oriundos em números tão desproporcionais. Esse é o trabalho ideológico que a prisão realiza – ela nos livra da responsabilidade de nos envolver seriamente com os problemas de nossa sociedade, especialmente com aqueles produzidos pelo racismo e, cada vez mais, pelo capitalismo global.*

*DAVIS (2018, p. 13)*

## RESUMO

Os Conselhos da Comunidade são instituídos no âmbito do Judiciário para fiscalizar unidades prisionais e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para assistência da população privada de liberdade. A Lei de Execução Penal, que instituiu esses conselhos em 1984, deixou lacunas sobre as formas de atuação desses conselhos frente a irregularidades identificadas nas visitas aos estabelecimentos penais. Esta lacuna possibilitou que os conselhos se constituíssem de formas variadas e diversos materiais orientadores publicados ao longo dos anos ampliaram as possibilidades de atuação, incluindo uma gramática participacionista. O objetivo da pesquisa é analisar a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade para uma instância de participação social. A hipótese principal é que ativistas institucionais atuaram para uma reconfiguração dos Conselhos da Comunidade, mobilizados pelo ideário participacionista que emergiu após a Constituição de 1988. O trabalho baseou-se em pesquisa bibliográfica, extensa pesquisa documental e entrevistas qualitativas semiestruturadas com pessoas que participaram do processo de mudança institucional entre 2000 e 2023 e com conselheiros e conselheiras da comunidade. Trata-se de um estudo de caso tanto do processo de mudança institucional, como dos resultados desta mudança, a partir da análise de seis Conselhos da Comunidade que, a partir de diferentes práticas, demonstram os avanços das interfaces socioestatais e os constrangimentos institucionais não superados com a mudança institucional pretendida. A tese analisa o ciclo completo da mudança, ou seja, como mudou e o que mudou, incluindo seus resultados. Para responder à pergunta sobre como mudou, proponho um mapa conceitual, a partir de conceitos pragmatistas, com foco na ação situada em contexto de ativismo institucional, em que atores estatais mobilizam recursos institucionais e agem estrategicamente em defesa de uma causa construída coletivamente. Para compreender o que mudou, são analisadas as mudanças tanto da perspectiva institucional, considerando as novas regras estabelecidas, quanto de seus resultados na prática. A tese argumenta que os Conselhos da Comunidade passaram por um processo de mudança institucional em que ativistas institucionais buscavam transformá-los em espaços participativos, mas que resultou em uma configuração peculiar que ampliou, de um lado, as lógicas de troca socioestatais e, de outro lado, as funções executivas desses conselhos, relacionadas a uma atuação de substituição do Estado no provimento de bens e serviços. Os resultados mostram ainda uma relação Estado-sociedade estabelecida de forma inovadora entre Judiciário, Executivo e sociedade civil. Por mais de uma década, sociedade civil, Executivo e Judiciário participaram do processo de mudança institucional conjuntamente, mobilizando principalmente recursos institucionais do Executivo, mas, a partir de 2019, o protagonismo na política penal se deslocou do Executivo para o Judiciário e o Conselho Nacional de Justiça passou a liderar esse processo. Esta triangulação também é verificada na conjuntura local dos Conselhos da Comunidade, em que tanto o Executivo como o Judiciário podem exercer papéis de constrangimento às ações dos Conselhos da Comunidade ou potencializar suas atividades, a depender da compreensão que estes atores possuem em relação ao papel do conselho e de como o próprio conselho consegue alterar essa compreensão.

**Palavras-chave:** Conselhos da Comunidade; ativismo institucional; participação social; mudança institucional; instituições participativas.

## ABSTRACT

Community Councils are established within the Judiciary to oversee prison units and endeavor to obtain material and human resources for the assistance of the incarcerated population. The penal execution law, which established these councils in 1984, left gaps regarding the ways these councils could operate when facing irregularities during visits to prison establishments. This gap allowed the councils to be constituted in various ways, and several guiding materials published over the years expanded the possibilities of action, including a participatory grammar. The objective of the research is to analyze the institutional change of the Community Councils towards a social participation institution. The main hypothesis is that institutional activists worked for a reconfiguration of the Community Councils, mobilized by the participatory ideals that emerged after the 1988 Constitution. The work was based on bibliographic research, extensive documentary research, and semi-structured qualitative interviews with people who participated in the institutional change process between 2000 and 2023 and with community council members. This is a case study of both the institutional change process and the results of this change, based on the analysis of six Community Councils, which, through different practices, demonstrate the advances of socio-state interfaces and the institutional constraints not overcome with the intended institutional change. The thesis analyzes the complete cycle of change, that is, how it changed and what has changed, including its results. To answer the question of how it changed, I present a conceptual map based on pragmatist concepts, focusing on situated action in the context of institutional activism, in which state actors mobilize institutional resources and act strategically in defense of a collectively constructed cause. To understand what has changed, changes are analyzed from both the institutional perspective, considering the new rules established, and their results in practice. The thesis argues that the Community Councils underwent an institutional change process in which institutional activists sought to transform them into participatory forums, but which resulted in a peculiar configuration that expanded, on the one hand, socio-state exchange logics and, on the other hand, the executive functions of these councils, related to a state substitution practice in the provision of goods and services. The results also show an innovative state-society relationship established between the Judiciary, the Executive, and civil society. For more than a decade, civil society, the Executive, and the Judiciary participated in the institutional change process together, mobilizing mainly institutional resources from the Executive, but from 2019 onwards, the leadership in criminal policy shifted from the Executive to the Judiciary, and the National Council of Justice began to lead this process. This triangulation is also observed in the local context of the Community Councils, where both the Executive and the Judiciary can play constraining roles in the actions of the Community Councils or enhance their activities, depending on the understanding these actors have regarding the role of the council and how the council itself can change this understanding.

**Keywords:** Community Councils; institutional activism; social participation; institutional change; participatory institutions.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Componentes de Análise e Desenvolvimento Institucional.....	61
Figura 2 Componentes da análise da ação criativa.....	63
Figura 3 Linha do tempo com marcos importantes para a reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade .....	72
Figura 4 Atores que participaram da reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade.....	73
Figura 5 Órgãos de execução penal, por tipo de função.....	94
Figura 6 Atividades fiscalizadoras previstas para os Conselhos da Comunidade nos materiais orientadores .....	129
Figura 7 Responsáveis pela elaboração e publicação dos documentos orientadores .....	144
Figura 8 Três tipos de atuação em rede utilizadas junto aos Conselhos da Comunidade .....	155
Figura 9 Ação situada no Executivo federal.....	172
Figura 10 Ação situada na relação entre Poderes Executivo e Judiciário .....	178
Figura 11 Produtos e entregas previstos pelo CNJ para o fortalecimento da participação social na execução penal .....	181
Figura 12 Ação situada no Judiciário (CNJ) .....	182
Figura 13 Conselhos com personalidade jurídica por região .....	189
Figura 14 Composição dos Conselhos da Comunidade - porcentagem de conselhos com integrantes de cada categoria.....	190
Figura 15 Ações realizadas pelos Conselhos da Comunidade - porcentagem de conselhos que realizam cada ação.....	193

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Tipos de lógica de ação e troca.....	40
Quadro 2 Tipos de documentos e objetivos da análise documental .....	67
Quadro 3 Tipos de lógica de troca nos Conselhos da Comunidade, de acordo com a LEP .....	96
Quadro 4 Atividades de fiscalização atribuídas aos Conselhos da Comunidade por materiais orientadores .....	128
Quadro 5 Atividades de articulação e formulação atribuídas aos Conselhos da Comunidade por materiais orientadores .....	130
Quadro 6 Lógica de ação entre sociedade e Estado de acordo com os materiais orientadores .....	131
Quadro 7 Atividades executivas atribuídas aos Conselhos da Comunidade por materiais orientadores .....	133
Quadro 8 Composição sugerida pelos materiais orientadores (além das representações previstas na LEP).....	134
Quadro 9 Identificação de entrevistados e entrevistadas que atuaram para ou acompanharam a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade.....	145
Quadro 10 Componentes dos casos analisados .....	209
Quadro 11 Configuração prática da lógica de ação entre sociedade e Estado .....	213



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CC	Conselho da Comunidade
CD	Câmara dos Deputados
CESP	Conselho Estadual de Segurança Pública
CGPMA	Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas
CMSP	Conselho Municipal de Segurança Pública
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNPCP	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CONSEG	Conferência Nacional de Segurança Pública
CP	Conselho Penitenciário
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
DEPEN	Departamento Penitenciário Nacional
DMF	Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas
FECCAPEN/RS	Federação dos Conselhos da Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul
FECCOMPAR	Federação dos Conselhos da Comunidade do Paraná
FUNPEN	Fundo Penitenciário Nacional
GIR	Grupo de Intervenção Rápida
GMF	Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo
IAD	Institutional Analysis and Development
IP	Instituição Participativa
LabGEPEN	Laboratório de Gestão de Políticas Penais
LEP	Lei de Execução Penal
MCMV-E	Minha Casa Minha Vida - Entidades
MJ	Ministério da Justiça
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos
PL	Projeto de Lei
PLN	Projeto de Lei do Congresso Nacional
PNAISP	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPL	Pessoa Privada de Liberdade
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SNJ	Secretaria Nacional de Justiça
TED	Termo de Execução Descentralizada
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
VEP	Vara de Execução Penal

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>21</b>
<b>1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL MOBILIZANDO MUDANÇA E ATIVISMO INSTITUCIONAIS - O CAMINHO E O MEIO DE TRANSPORTE</b> .....	<b>29</b>
<b>1.1 O caminho: marco teórico</b> .....	<b>31</b>
1.1.1 Participação social no Brasil democrático.....	31
1.1.2 Instituições Participativas e outras interfaces socioestatais: que tipo de participação?.....	36
1.1.3 Novas formas de relação Estado-sociedade .....	46
1.1.4 Ativismo institucional .....	50
1.1.5 Uma proposta para análise de mudança institucional a partir da ação criativa situada.....	56
<b>1.2 O meio de transporte: procedimentos metodológicos</b> .....	<b>65</b>
1.1.1 Análise documental.....	66
1.1.2 Entrevistas semiestruturadas .....	69
<b>2 COMO SURGIRAM OS CONSELHOS DA COMUNIDADE?</b> .....	<b>77</b>
<b>2.1 Antecedentes históricos</b> .....	<b>80</b>
2.1.1 Antecedente histórico local – Rio Grande do Sul .....	82
<b>2.2 A criação dos Conselhos da Comunidade</b> .....	<b>83</b>
<b>2.3 Os órgãos da execução penal</b> .....	<b>92</b>
<b>3 MUDANÇA INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE – EM BUSCA DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO</b> .....	<b>98</b>
<b>3.1 Os marcos da reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade</b> .....	<b>98</b>
3.1.1 Manual do Conselho da Comunidade do Rio Grande do Sul.....	98
3.1.2 Resolução CNPCP que estabelece regras para a organização dos Conselhos da Comunidade .....	101
3.1.3 Instituição de Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade .....	102
3.1.4 Cartilha do Ministério da Justiça destinada aos Conselhos da Comunidade.....	103
3.1.5 Encontros Regionais dos Conselhos da Comunidade .....	106
3.1.6 Criação da Federação dos Conselhos da Comunidade do Rio Grande do Sul .....	107
3.1.7 Resolução CNJ que institui programa destinado a pessoas egressas do sistema prisional.	107
3.1.8 Conferência Nacional de Segurança Pública.....	108
3.1.9 Anteprojeto de lei para alterar a LEP .....	110
3.1.10 Resolução CNPCP que estabelece regras para garantir o acesso do Conselho da Comunidade às unidades prisionais .....	112
3.1.11 Iniciativas do Ministério da Justiça para disseminar conhecimento sobre Conselhos da Comunidade .....	112
3.1.12 Resolução CNJ sobre a destinação de recursos das penas de prestação pecuniária.....	113
3.1.13 Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade .....	115

3.1.14 Criação e atuação da Federação dos Conselhos da Comunidade do Paraná .....	118
3.1.15 As ações do Executivo Federal após o golpe que destituiu Dilma Rousseff.....	119
3.1.16 As ações do Conselho Nacional de Justiça .....	122
<b>3.2 Síntese da mudança institucional .....</b>	<b>127</b>
<b>3.3 Os Conselhos da Comunidade se tornaram instituições participativas? .....</b>	<b>135</b>
<b>4 A MUDANÇA INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE IMPULSIONADA POR ATIVISTAS INSTITUCIONAIS.....</b>	<b>141</b>
<b>4.1 Em busca da participação social na execução penal .....</b>	<b>141</b>
<b>4.2 Modo como os atores se relacionavam e suas estratégias .....</b>	<b>144</b>
4.2.1 Atores .....	145
4.2.2 Atuação em rede.....	151
4.2.3 Manuais, cartilhas e outros materiais orientadores.....	156
4.2.4 Resistências .....	159
<b>4.3 As ações situadas .....</b>	<b>166</b>
4.3.1 Ação situada no Executivo federal.....	167
4.3.2 Ação situada na relação entre Poderes Executivo e Judiciário.....	173
4.3.3 Ação situada no Judiciário .....	179
<b>4.4 Ativismo e mudança institucionais .....</b>	<b>182</b>
<b>5 A PRÁTICA DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE E OS RESULTADOS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL .....</b>	<b>187</b>
<b>5.1 Panorama dos conselhos da comunidade .....</b>	<b>187</b>
<b>5.2 Conselhos da Comunidade – casos que ilustram a prática.....</b>	<b>194</b>
5.2.1 Conselho da Comunidade 1.....	194
5.2.2 Conselho da Comunidade 2.....	199
5.2.3 Conselho da Comunidade 3.....	202
5.2.4 Conselho da Comunidade 4.....	204
5.2.5 Conselho da Comunidade 5.....	206
5.2.6 Conselho da Comunidade 6.....	208
<b>5.3 Relações socioestatais e lógicas de troca no nível local .....</b>	<b>209</b>
<b>5.4 Fatores contextuais e constrangimentos.....</b>	<b>214</b>
<b>6. CONSIDERAÇÕES FINAIS – O PONTO DE PARADA E UM POSSÍVEL ITINERÁRIO</b>	<b>221</b>
<b>6.1. Um possível itinerário político .....</b>	<b>228</b>
<b>6.2 Possíveis itinerários para pesquisa .....</b>	<b>232</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>233</b>
<b>ANEXO I – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS.....</b>	<b>252</b>
<b>ANEXO II – DOCUMENTOS CONSULTADOS NA PESQUISA .....</b>	<b>254</b>

<b>ANEXO III – ENTREVISTADOS E ENTREVISTADAS QUE PARTICIPARAM DA CONSTRUÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE</b> .....	<b>263</b>
<b>ANEXO IV – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM MIGUEL REALE JUNIOR</b> .....	<b>266</b>
<b>ANEXO V – PROPOSTA DE QUESTÕES A SEREM DEBATIDAS SOBRE OS CONSELHOS DA COMUNIDADE</b> .....	<b>273</b>

## INTRODUÇÃO

Considerando que a conformação histórica da política penitenciária se deu à sombra das doutrinas policiais e de segurança pública, em que os princípios da Justiça, mesmo quando protagonistas, sempre reforçaram a lógica da punição, é absolutamente necessário um enfoque singular e especializado sobre o tema. Não se desconhece que a execução penal se relaciona diretamente com a política de segurança pública, constituindo a etapa final do processo de persecução penal e reação estatal ao crime. No entanto, trata-se de um reducionismo impróprio tratá-la como mero apêndice das atividades policiais. As ações que envolvem a custódia, bem como a estruturação dos serviços penais de atenção à pessoa privada de liberdade, ao egresso e ao cumpridor de alternativa penal, reclamam políticas, instrumentos e saberes que transcendem a lógica tradicional da segurança pública, exigindo metodologias próprias de atendimento multidisciplinar, acompanhamento, encaminhamento e articulação de redes de proteção social (DE VITTO; DAUFEMBACK, 2018, p. 7-8).

O recurso do encarceramento como principal estratégia das políticas penais leva a uma série de problemas, como falta de espaço nas prisões, condições degradantes, problemas de saúde entre as pessoas privadas de liberdade (PPL) e um alto índice de doenças infecciosas e, inclusive, mortes. O isolamento no cárcere muitas vezes leva ao enfraquecimento dos laços familiares e a penalização se estende à família e amigos do detento. Embora a reinserção social seja um objetivo declarado do encarceramento, as oportunidades de educação e trabalho são frequentemente escassas ou inexistentes nas prisões brasileiras, o que acaba por agravar a exclusão social das pessoas encarceradas. Essas pessoas muitas vezes já enfrentam vulnerabilidades sociais antes da prisão e continuam a sofrer exclusão dentro do sistema prisional devido à falta de acesso à educação, ao trabalho formal e aos programas de assistência. Além disso, a relutância da sociedade em reconhecer os direitos dessa população contribui para a perpetuação de estereótipos negativos, dificultando a (re)integração das pessoas egressas do sistema prisional (BRASIL, 2021a).

Nesse contexto, profissionais que trabalham – dentro e fora do Estado – com o tema passaram a refletir sobre os direitos das pessoas privadas de liberdade e o papel da sociedade civil no sistema prisional. A criação de estratégias de participação social passou a ser um dos focos de trabalho no Executivo e no Judiciário para possibilitar a construção e acesso a políticas para garantir os direitos das pessoas privadas de liberdade e a inclusão efetiva dos egressos na sociedade, de modo a enfrentar as consequências negativas do encarceramento. E “o órgão da Execução Penal responsável por produzir ações nesse sentido é o Conselho da Comunidade” (BRASIL, 2021a, p. 14).

De acordo com a Lei de Execução Penal (LEP, Lei 7.210, de 1984), os Conselhos da Comunidade devem ser instituídos pelos juízes que atuam na execução penal (art. 66, inciso

IX), incumbidos de visitar unidades prisionais, entrevistar presos, apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao Conselho Penitenciário e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos (art. 81). Esses conselhos devem ser compostos por, no mínimo, um representante da associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um defensor público indicado pelo Defensor Público Geral<sup>1</sup> e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais.

Esta tese analisa a mudança institucional que ocorreu nos Conselhos da Comunidade (CC) entre 2000 e 2023 a partir da ação de ativistas institucionais que mobilizaram recursos institucionais para reconfigurar a composição e a forma de atuação desses conselhos. Apesar de ter trabalhado com a pauta prisional, meu interesse pelos Conselhos da Comunidade se deu após eu parar de trabalhar na área. Em 2016, eu fui convidada por uma conhecida da minha família para acompanhar uma visita do Conselho da Comunidade 1<sup>2</sup> a uma penitenciária. Eu tinha um conhecimento superficial sobre o trabalho dos Conselhos da Comunidade.

Eu conhecia o que estava previsto na lei de execução e sabia que a legislação deixava lacunas sobre o que o conselho poderia efetivamente fazer no caso de identificação de irregularidades (para além de incluir nos relatórios mensais enviados ao juiz e ao Conselho Penitenciário). Eu sabia também que havia um histórico de uma atuação assistencialista dos conselhos, que buscavam atuar para melhorar as condições degradantes encontradas nas visitas a estabelecimentos prisionais.

Mas o que eu encontrei durante a visita me surpreendeu. Eu vi um conselho com uma atuação extremamente organizada, com a execução direta de diversos projetos junto às pessoas privadas de liberdade, com momentos de escuta direta dessa população e com devolutiva para eles sobre pontos levantados em visitas anteriores. Vi também uma coordenação direta com a administração da unidade prisional, indicando as questões identificadas durante a visita que demandariam ações da administração e cobrando os encaminhamentos acordados em visitas anteriores. Além disso, identifiquei um protagonismo exercido pela juíza da execução penal, que atuava diretamente junto ao conselho.

Os projetos desenvolvidos pelo Conselho da Comunidade 1 despertam atenção pela quantidade, pela organização e pelo seu possível impacto positivo na população privada de

---

<sup>1</sup> A inclusão de um defensor público na composição do Conselho da Comunidade ocorreu com a alteração da redação pela Lei nº 12.313, de 2010, que alterou a Lei de Execução Penal para atribuir competências à Defensoria Pública.

<sup>2</sup> Conforme será descrito na seção sobre metodologia, os Conselhos da Comunidade foram anonimizados e numerados.

liberdade. Nesse sentido, este conselho parecia um caso de sucesso do que eu sabia que outros conselhos faziam – e, como pude identificar em entrevistas, este conselho é realmente identificado por gestores e pesquisadores como um dos melhores exemplos de atuação. Entretanto, foram outros dois fatores que despertaram meu interesse. Primeiro, a intermediação exercida pelo Conselho da Comunidade, levando demandas identificadas através da escuta direta de pessoas privadas de liberdade para a administração prisional. Segundo, a relação estabelecida entre Judiciário, Executivo e sociedade civil, que parecia caracterizar uma nova forma de relação socioestatal.

Assim, meu interesse inicial estava em identificar se tratava-se de uma situação isolada ou que compunha um movimento mais amplo de reconfiguração da atuação dos Conselhos da Comunidade. Uma rápida pesquisa inicial para organização do projeto de pesquisa já possibilitou a identificação de diversos materiais publicados ao longo dos anos por Tribunais de Justiça estaduais, Ministério da Justiça<sup>3</sup> (MJ), Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCC) e Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que ampliavam as possibilidades de atuação desses conselhos, incorporando uma gramática participacionista, que se difundiu após a Constituição de 1988 em diversas áreas. As mudanças buscavam ampliar a participação da sociedade civil nesses conselhos, recomendando a participação de outras categorias não previstas na lei, e incorporar atividades de formulação de políticas penais.

O objetivo geral deste trabalho é analisar a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade e como atores mudam as instituições. A reconfiguração institucional desses conselhos não ocorreu por meio de reforma regulatória, mas da mobilização de instrumentos institucionais – como resoluções, cartilhas, manuais, etc. – por diferentes atores – pelo Executivo, pelo Judiciário e pela própria sociedade civil.

Esta tese se debruça sobre o ciclo completo da mudança institucional, considerando a característica relacional entre os atores e as instituições – como os atores e suas ações mudam instituições e como as instituições são mobilizadas pelos atores ao agirem. Quais foram as mudanças nas regras? Como ocorreram essas mudanças? Eles se tornaram espaços participativos de acordo com as novas regras? E o que ocorreu na prática (quais os limites dessas regras e o que os atores fazem a partir deste novo contexto)? Essas são as perguntas mobilizadas no decorrer desta tese.

---

<sup>3</sup> O nome do Ministério da Justiça foi alterado para Ministério da Justiça e Segurança Pública em 2020, mas a menção a esta instituição na tese está padronizada como Ministério da Justiça, devido à predominância desta nomenclatura durante a maior parte do período analisado.



O foco é então a mudança institucional para uma instância de participação social. Parto da hipótese de que ativistas institucionais (ABERS, 2021a) atuaram para uma reconfiguração dos Conselhos da Comunidade, mobilizados pelo ideário participacionista que emergiu após a Constituição de 1988. Conforme demonstrarei no Capítulo 4, esse ativismo estava relacionado a uma causa mais ampla de redução do encarceramento em massa e humanização das prisões, mas, como o objetivo da tese está relacionado à mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, analisarei o contexto mais amplo apenas quando ele impacta a mudança institucional voltada à participação social. Vale destacar que há, no campo penal, uma disputa ideacional entre ideias punitivistas e ideias de humanização do cárcere que abrangem a disputa ideacional sobre a possibilidade de participação social na execução penal.

São poucos os estudos acadêmicos realizados sobre os Conselhos da Comunidade. A dissertação de mestrado de Ferreira (2014), na área do Direito, explora a importância dos Conselhos da Comunidade no processo de reintegração social de pessoas presas e realiza um resgate histórico sobre a tradição de visitação às unidades prisionais. A dissertação de mestrado de Silva (2011), também no Direito, aborda a questão da participação social sem aprofundar nos conceitos próprios da Ciência Política sobre instituições participativas. O autor foca no conceito de participação cidadã como um fator de redução do processo de prisionização, um fenômeno psicossocial que afeta as pessoas privadas de liberdade por estarem inseridos em uma instituição total.

Na área de Serviço Social, a tese de Rocha (2017) apresenta as possibilidades, limites e desafios enfrentados pelos Conselhos da Comunidade a partir da análise das práticas dos conselhos do Paraná. Rocha conclui que a atuação dos Conselhos da Comunidade reafirma o controle social exercido pelo Estado sobre as pessoas seletivamente alcançadas pela execução penal e que, para romper com essa lógica, é preciso que os Conselhos da Comunidade assumam um papel de evidenciar as irregularidades do sistema prisional e que as entidades que representam esses conselhos, como as federações, invistam em capacitações dos conselheiros e conselheiras para exercer essa função. Estas pesquisas trazem contribuições importantes para o conhecimento sobre os Conselhos da Comunidade, mas há uma série de questões, próprias da Ciência Política, que, naturalmente, não são aprofundadas por estas pesquisas, realizadas em outras áreas do conhecimento.

Esta tese busca trazer quatro tipos de contribuições analíticas para os estudos sobre os conselhos da comunidade, participação social, ativismo institucional e mudança institucional. A primeira se refere ao conhecimento sobre o objeto de pesquisa – os Conselhos da

Comunidade –, até então não pesquisado pela Ciência Política e pouco pesquisado em outras áreas, como Serviço Social e Direito. O resgate histórico realizado, baseado em pesquisa documental e entrevistas, possibilita identificar as transformações realizadas nos Conselhos da Comunidade, a partir da identificação das ideias mobilizadas pelos atores na elaboração da Lei de Execução Penal, do panorama histórico sobre todos os marcos importantes para os Conselhos da Comunidade e das ideias mobilizadas ao longo dos anos. Além disso, a tese apresenta uma análise sobre a prática dos conselhos, a partir do estudo de caso de seis Conselhos da Comunidade.

A segunda contribuição pretendida se refere ao campo de estudos sobre participação social, que analisou o ideário participativo a partir de instituições participativas (IPs), como conselhos de políticas, orçamentos participativos e conferências, mas não analisou como esse ideário influenciou outros processos de construção institucional no Brasil democrático. A tese analisa como o ideário participacionista foi mobilizado para uma reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade tanto em um contexto de expansão da participação social ocorrido nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff, quanto em governo menos permeáveis à participação da sociedade ou até mesmo refratários à participação, como os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, respectivamente. A tese procura demonstrar que a virada participacionista pós 1988 ofereceu horizontes normativos para as mudanças nos Conselhos da Comunidade em uma área pouco permeável à participação social.

Apresentarei o histórico da participação social no Brasil democrático, uma vez que este contexto foi o pano de fundo para a construção coletiva da defesa pela instituição da participação social na execução penal pelos atores socioestatais. Estes atores tinham o objetivo de transformar os Conselhos da Comunidade em uma instituição participativa e, por isso, apresento o debate teórico sobre instituições participativas e sobre outras interfaces socioestatais, que possibilitarão uma análise a respeito da medida em que a mudança institucional se aproxima e se afasta dos modelos das instituições participativas e, de uma maneira mais ampla, se a mudança amplia as interfaces de participação social dos Conselhos da Comunidade.

A tese revela como a mescla entre desenho participativo e instituição executora da política resultou em um conjunto de regras *sui generis*, ao combinar atribuições de natureza fiscalizadora, articuladora e formuladora, com atribuições de natureza executiva, em substituição ao papel exercido pelo Estado. A mudança institucional combina diferentes lógicas e direções de troca entre os atores sociais e estatais (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE,

2012) de modo que o Conselho da Comunidade, na maioria de suas ações, atua como intermediador entre interesses das pessoas privadas de liberdade e atores estatais, mas, em alguns casos, o Conselho deixa de intermediar e passa a prover diretamente bens e serviços, substituindo o Estado. E, nesta configuração de diferentes possibilidades de troca, aparece um ator pouco estudado nas relações socioestatais – o Judiciário.

No nível micro, é possível identificar que os juízes da execução penal atuam como gestor de recursos das penas de prestação pecuniária – a principal fonte de recursos dos Conselhos da Comunidade – e, assim, são responsáveis por decidir sobre os projetos que serão financiados. O Judiciário, no nível macro, aparece como um ator formulador de políticas penais, atuando em determinado momento em parceria com o Executivo e em um segundo momento assumindo o protagonismo dessa política. Assim, a pesquisa busca contribuir com a literatura sobre relações Estado-sociedade ao se voltar para a triangulação da relação entre sociedade civil, Executivo e Judiciário tanto no nível macro, do processo de mudança institucional, quanto no nível micro, da atuação dos Conselhos da Comunidade a partir de uma configuração de atores locais.

Parto, então, do debate teórico sobre a relação Estado-sociedade, que se distanciou das análises dicotômicas desta relação a partir do reconhecimento de diversas formas de interação entre atores socioestatais, incorporando um ator pouco estudado por esta literatura. Este debate será o pano de fundo da análise da triangulação da relação Executivo, Judiciário e sociedade civil e da análise sobre o trânsito de atores do nível micro para o nível macro, uma vez que atores que participaram de atividades de Conselhos da Comunidade passaram a integrar o movimento de reconfiguração institucional desses conselhos em âmbito nacional.

Por fim, busco contribuir com os debates sobre ativismo institucional e mudança institucional, relacionando a análise de mudança institucional a partir da atuação de ativistas institucionais. Apontarei as diferenças das teorias institucionalistas que têm se dedicado ao estudo da mudança institucional em relação ao marco teórico no qual esta tese se baseia, de abordagem pragmatista, com um foco na ação situada de ativistas institucionais. Para esta análise, proponho um mapa conceitual da ação situada, inspirado no modelo institucionalista apresentado por Ostrom (2005, 2008) para Análise e Desenvolvimento Institucional, mas a partir de conceitos pragmatistas para análise da ação situada em contexto de ativistas institucionais que mobilizam recursos institucionais e agem estrategicamente em defesa de uma causa construída coletivamente (ABERS, 2019, 2021a, 2021b).

A proposta de um modelo analítico, a partir de um recurso visual para análise da ação situada no interior do Estado busca contribuir com a agenda de pesquisa sobre ativismo institucional, uma vez que possibilita a reflexão sobre os fatores a serem considerados na análise e como estes fatores se relacionam, como, por exemplo, quais fatores devem compor o terreno da ação, se há fatores exógenos a serem considerados ou se as regras, atributos da comunidade e condições materiais devem ser considerados como constitutivos da arena da ação. Este modelo proposto é utilizado na tese para a análise da mudança institucional ocorrida em três terrenos de ação diferentes – no Executivo federal, no Judiciário e na relação entre Poderes Executivo e Judiciário. Adicionalmente, a tese analisa a prática dos Conselhos da Comunidade, apontando os constrangimentos que persistiram a despeito das ações de ativistas institucionais.

Esta tese está baseada em extensa pesquisa documental, entrevistas semiestruturadas e revisão bibliográfica. A pesquisa documental possibilitou um resgate histórico sobre os Conselhos da Comunidade, recuperando os conceitos, discursos e argumentos mobilizados pelos atores para a sua criação e, depois, as mudanças trazidas por materiais orientadores publicados ao longo dos anos. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com vinte e seis pessoas que participaram da elaboração da Lei de Execução Penal, de normativos, resoluções, manuais e outros materiais orientadores para os Conselhos da Comunidade publicados ao longo dos anos; e/ou que compõem Conselhos da Comunidade.

Esta tese está organizada em cinco capítulos, além desta introdução e da conclusão. No próximo capítulo serão apresentadas as discussões teóricas mobilizadas na pesquisa e a metodologia utilizada. No Capítulo 2 eu faço um resgate histórico sobre os Conselhos da Comunidade, buscando identificar as principais ideias que nortearam a sua criação – de modo a possibilitar a identificação das mudanças ocorridas sobre essas ideias ao longo dos anos. A partir de pesquisa documental e entrevista com um dos formuladores da Lei de Execução Penal, foi possível trazer informações inéditas sobre o histórico da instituição dos Conselhos da Comunidade e contribuir para uma melhor compreensão deste objeto de estudo.

A seguir, apresento, no Capítulo 3, um levantamento sobre os marcos institucionais voltados a um reposicionamento e reconfiguração do papel dos Conselhos da Comunidade. Procuro destacar as ideias mobilizadas pelos atores ao longo desse processo e sua aproximação com o ideário participacionista. Analiso as mudanças institucionais realizadas à luz da participação social, de modo a identificar os fatores que se assemelham e se diferenciam das instituições participativas e se as novas regras ampliam as interfaces de participação social dos Conselhos da Comunidade.

Enquanto no Capítulo 3 será apresentado o que mudou ao longo dos anos, no Capítulo 4 analisarei como ocorreu essa mudança. Parto de uma abordagem pragmatista, com foco no processo e nas consequências das ações políticas na reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade, com foco nas ações, estratégias dos atores dentro das instituições, considerando o contexto no qual estão inseridos. Neste capítulo será utilizado o mapa conceitual da ação situada para realizar a análise da ação de ativistas institucionais que agiam em defesa da participação social na execução penal em três diferentes terrenos de ação – no Executivo, especificamente no Ministério da Justiça; na arena entre Poderes Executivo e Judiciário; e no Judiciário, especificamente no Conselho Nacional de Justiça.

Por fim, no Capítulo 5, analisarei como atuam os Conselhos da Comunidade de modo a identificar se a prática dos conselhos acompanhou o processo de mudança institucional no nível macro, considerando que o processo de implementação é parte do processo de mudança institucional. A partir da análise de casos específicos de Conselhos da Comunidade, procuro apresentar as consequências práticas das ações políticas dos atores que buscaram a reconfiguração dos Conselhos da Comunidade, identificando também constrangimentos institucionais que permanecem, como a falta de autonomia e uma compreensão limitada dos atores do sistema de justiça criminal sobre as possibilidades de atuação desses conselhos. Entretanto, assim como no nível macro analisado no Capítulo 4, é possível identificar a ação criativa dos atores para a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade. No nível micro, os atores também atuam criativamente para superar os constrangimentos institucionais que persistem após o processo de reconfiguração dos conselhos.

# **1 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL MOBILIZANDO MUDANÇA E ATIVISMO INSTITUCIONAIS - O CAMINHO E O MEIO DE TRANSPORTE**

Pouco se conhece sobre os Conselhos da Comunidade, especialmente no âmbito da Ciência Política. As únicas pesquisas acadêmicas sobre os Conselhos da Comunidade foram realizadas no Direito (FERREIRA, 2014; SILVA, 2011) e no Serviço Social (ROCHA, 2017). As duas pesquisas realizadas no Direito tangenciam a temática da ressocialização/ reintegração social da pessoa presa. A partir de uma revisão bibliográfica e de análise de documentos oficiais, como estatutos e regimentos internos, e de sites e blogs de Conselhos da Comunidade, Ferreira (2014) apresenta um panorama sobre a diversidade de práticas e composições dos conselhos com uma perspectiva normativa e valorativa em relação às diversas dinâmicas identificadas. Este estudo buscou avaliar as possibilidades que os Conselhos da Comunidade têm de participar de estratégias de reintegração social, propondo, ao fim, estratégias de atuação na busca pela diminuição da aplicação da pena de prisão.

Silva (2011), por sua vez, analisa o fenômeno psicológico da prisionização e do conceito de cidadania participativa em que este atua como fator de redução da prisionização, definida como

um fenômeno psicossocial decorrente da própria natureza da pena privativa de liberdade, cuja origem está intrinsecamente atrelada ao isolamento, convivência forçada e sujeição de poder, características perpetradas por toda estrutura penitenciária, revelando-se como fenômeno inevitável, verificável em todo e qualquer sistema carcerário (SILVA, 2011, p. 195).

O estudo apresenta um resgate histórico do conceito de cidadania participativa desde o exemplo grego clássico e chega aos mecanismos de cidadania participativa previstos no ordenamento jurídico brasileiro. Entretanto, o estudo foca em alternativas participativas que tenham como ponto de partida a reaproximação entre interno e sociedade livre como forma de amenizar a fragilização da estrutura psicológica dos presos devido à série de privações e dificuldades enfrentadas no cárcere. Para Silva, a cidadania participativa é uma forma ativa e direta de participação dos cidadãos na vida política e social da comunidade em que vivem e que, aplicada ao contexto prisional, pode contribuir para a redução da prisionização.

No Serviço Social, Rocha (2017) buscou analisar se a atuação dos Conselhos da Comunidade no Paraná reafirma o controle social exercido pelo Estado sobre as pessoas seletivamente alcançadas pela execução penal. A partir de formulários enviados a conselheiros no Paraná (respondidos por 51 pessoas) e entrevistas semiestruturadas realizadas com 7

conselheiros, a pesquisa procurou identificar o perfil de conselheiros e as atividades desenvolvidas pelos conselhos.

Há questões importantes para o presente estudo que foram abordadas pelas pesquisas citadas. Silva tangencia a questão da participação social, mas aborda apenas conceitualmente, sem aprofundar as características que alguns Conselhos da Comunidade apresentam que se aproximam (ou se distanciam) de instituições participativas. Ferreira e Rocha apresentam diversas práticas, dinâmicas e composições de Conselhos da Comunidade e também apresentam um resgate histórico legislativo sobre esses conselhos. Entretanto, há um fator ausente nessas análises: o tempo. O resgate histórico se refere ao período anterior à edição da Lei de Execução Penal e, a partir de então, a atuação dos Conselhos da Comunidade é apresentada pelos autores de uma maneira geral – ou em contraposição ao previsto em lei – em cenários estáticos. Assim, buscar-se-á contribuir para a compreensão sobre os Conselhos da Comunidade, com uma análise da reconfiguração institucional dos conselhos que identifique a movimentação dos atores e o possível entrelaçamento de níveis a que esses atores pertencem, o que nos permitirá perceber a influência recíproca ou não entre eles e como os conselhos foram se reconfigurando ao longo do tempo.

Esta tese analisa a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade a partir de um processo de reconfiguração que ocorreu desde os anos 2000. O objetivo é analisar o ciclo completo da mudança, ou seja, como mudou e o que mudou. O que mudou será analisado tanto da perspectiva institucional, das novas regras estabelecidas, quanto de seus resultados na prática. A hipótese principal é que o ideário participacionista mobilizou a construção coletiva da causa defendida por atores estatais, que mobilizaram recursos e estratégias institucionais durante a reconfiguração institucional. Será analisada a relação Estado-sociedade estabelecida entre Judiciário, Executivo e sociedade civil e o entrelaçamento dessa complexidade de atores para compreender a ação criativa dos atores e como eles mobilizam as ferramentas institucionais para o estabelecimento de novas regras e práticas.

Assim, neste capítulo apresentarei os conceitos mobilizados pela literatura com a qual dialogarei no decorrer da tese. Para responder à pergunta sobre o que mudou nos Conselhos da Comunidade, apresento, inicialmente, o histórico da participação social no Brasil para contextualizar os avanços da participação social e sua disseminação em todo o país, de modo a caracterizar o contexto participativo no qual os atores estatais responsáveis pela mudança institucional dos Conselhos da Comunidade estavam inseridos. A seguir apresento os avanços conceituais dos estudos sobre participação social e instituições participativas, em especial

voltadas ao controle social para possibilitar uma avaliação sobre a mudança institucional – se tornou os Conselhos da Comunidade instituições participativas e em que medida ampliou outras relações de troca entre Estado e sociedade para além da potencial partilha de poder. Apresento, então, o debate sobre intermediação, conceito mais abrangente e adequado do que a representação para analisar as diversas relações estabelecidas nos espaços participativos que surgiram ao longo das últimas décadas e que ajuda a caracterizar a relação de mediação estabelecida pelos Conselhos da Comunidade entre população privada de liberdade e Estado. São apresentados também diversos estudos sobre as novas formas de interação socioestatal, ainda para subsidiar a pergunta sobre o que mudou, mas já na fronteira para a pergunta sobre como mudou. A pergunta sobre como mudou será baseada em uma literatura que se volta para a presença de ativistas no interior no Estado e como eles mobilizam recursos institucionais para defender causas e mudar políticas. Por fim, apresentarei a metodologia utilizada para a realização desta pesquisa.

## **1.1 O CAMINHO: MARCO TEÓRICO**

### **1.1.1 Participação social no Brasil democrático**

Para entender o processo de mudança institucional dos Conselhos da Comunidade é necessário analisar o contexto histórico da participação social no Brasil, uma vez que, como defenderei nesta tese, a onda participacionista e a participação institucional inspiraram os agentes que buscavam uma reconfiguração institucional desses conselhos.

Os Conselhos da Comunidade foram criados pela Lei de Execução Penal em 1984, em um contexto de fim da ditadura militar, de redemocratização e demanda pelo estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade civil.

A partir de meados dos anos 1970, começa a ocorrer no Brasil o surgimento daquilo que se convencionou chamar de uma “sociedade civil autônoma e democrática”. Tal fato esteve relacionado a diferentes fenômenos: um crescimento exponencial das associações civis, em especial das associações comunitárias; uma reavaliação da ideia de direitos; a defesa da ideia de autonomia organizacional em relação ao Estado; a defesa de formas públicas de apresentação de demandas e de negociação com o Estado. (AVRITZER, 2007, p. 405-6).

O contexto mais amplo das lutas pela democratização do país abriu oportunidades políticas para a mobilização de atores interessados em mudanças nas políticas públicas. A associação entre “participação e políticas públicas” expressou-se em uma *ideia-força* para um conjunto variado de atores que estavam interessados na ampliação do acesso aos direitos e à democratização dos processos decisórios (ALMEIDA; MARTINELLI; COELHO, 2021, p. 29).



A própria elaboração da Lei de Execução Penal já possibilitou a participação da sociedade e de especialistas através da consulta pública sobre o rascunho do anteprojeto de lei, publicado através da portaria do Ministério da Justiça nº 429, de 1981 e a realização do I Congresso Nacional de Política Criminal e Penitenciária, realizado em 1981 para discutir o anteprojeto da LEP.

Esse mesmo processo consultivo e participativo foi utilizado pelos constituintes a partir de 1986. A Assembleia Nacional Constituinte (ANC) foi convocada pelo então Presidente José Sarney em 1985 e 559 parlamentares trabalharam por 20 meses com intensa participação da sociedade. Entre março de 1986 e julho de 1987, a campanha “Diga Gente e Projeto Constituição” lançada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal distribuiu cinco milhões de formulários nas agências dos correios de todo o Brasil para possibilitar cidadãos a enviarem sugestões para a nova Constituição. Foram coletadas 72.719 sugestões de cidadãos, além de outras 12 mil sugestões de constituintes e de entidades representativas<sup>4</sup>. A Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares e representou um marco importante no processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas em áreas como saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras (AVRITZER, 2016).

A centralidade de movimentos sociais ligados às políticas sociais nas políticas participativas se deu pela presença de certas lideranças ou pela persistência de demandas históricas e acabou criando áreas mais propensas à participação social, deixando-se de lado outras áreas (AVRITZER, 2016).

No que tange à participação local, esta acabou se centrando nas principais cidades do país em áreas que se tornaram tradicionais durante a democratização, como saúde, assistência social e políticas urbanas, ao passo que políticas para as mulheres, integração racial, cultura e segurança pública não adquiriram tanta relevância. Todos esses fatos contribuíram para uma segmentação da participação que se tornou o fenômeno mais relevante dos processos participativos depois de 2013 (AVRITZER, 2016, p. 51).

A institucionalidade participativa gerada pela Constituinte e pela própria Constituição de 1988, com os artigos sobre soberania, participação direta e sobre políticas sociais participativas, foi o ponto de partida na direção da participação social no Brasil. Esse processo levou à criação de mais de trinta mil conselhos no Brasil, estabelecimento de orçamento participativo em centenas de cidades e a realização de dezenas de conferências públicas

---

<sup>4</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS. **30 anos Constituição da Cidadania**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituente/index.html>. Acesso em: 31 mai. 2023.

nacionais, nos governos Lula e Dilma (AVRITZER, 2016; GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016).

A Constituição de 1988 estabelece possibilidade de iniciativa popular para projetos de lei e, em relação à gestão das políticas públicas, estabelece a participação da sociedade em políticas agrícolas (art. 187), de seguridade social (artigo 194, parágrafo único, inciso VII), de saúde (art. 198, inciso III), de assistência social (artigo 204, incisos I e II), de educação (artigos 205 e 206) e de saúde da criança e do adolescente (artigo 227, parágrafo 1º). Esses artigos estabeleceram de modo geral a necessidade de participação social nas políticas públicas, mas sem determinar formatos específicos.

A partir de então, legislações específicas nas áreas de saúde, assistência social, políticas urbanas e criança e adolescente estabeleceram a participação em conselhos de política nos diferentes níveis administrativos. A estrutura da participação foi pensada a partir de mecanismos institucionais que seriam exercidos no espaço local, descentralizado, conectando-se aos mecanismos estaduais e nacionais para produzir políticas públicas (IPEA, 2012).

As arenas participativas passaram a ser construídas a partir dos anos 90, com suporte dos movimentos sociais. A disseminação de experiências participativas até 2002 ocorreu especialmente no âmbito municipal, através dos conselhos de políticas públicas e do orçamento participativo. A prefeitura de Porto Alegre iniciou o Orçamento Participativo, que seria replicado em diversas cidades (TEIXEIRA, 2013).

Mas tiveram marcos importantes para a participação social no âmbito federal na década de 1990. Um deles é a Lei nº 8.142, de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

A lei 8.142/90 instituiu o conselho e a conferência como instâncias colegiadas nos diferentes níveis do Sistema Único de Saúde (SUS) e explicou o caráter permanente e deliberativo do conselho. À Conferência coube “avaliar a situação de saúde e propor diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes” e ao Conselho a atribuição de “formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros” (Lei 8.42/90) (TEIXEIRA, 2013, p. 47).

O Conselho Nacional de Saúde, que havia sido criado em 1930, deixou de ser um órgão consultivo de assessoramento do ministério para ocupar um espaço central na gestão da política de saúde, com uma maior diversificação dos segmentos representados e com composição paritária – de um lado, usuários do sistema, e de outro, governo, trabalhadores e prestadores de serviço (TEIXEIRA, 2013).

A Lei Orgânica da Assistência Social, de 1993, também apresenta um redesenho institucional com gestão descentralizada e com o estabelecimento dos conselhos como instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária – de um lado, governo, e de outro, a sociedade civil (COLIN, 2010 apud TEIXEIRA, 2013). A iniciativa do movimento de saúde para criação de um sistema descentralizado e participativo foi, então, replicada em áreas como assistência social, políticas para crianças e adolescentes, gestão de áreas protegidas, habitação, gestão de bacias hidrográficas etc. (TATAGIBA *et al.*, 2022).

Segundo levantamento do IBGE (1999), em 1999 havia 26.859 conselhos municipais no Brasil, com uma média de 4,8 conselhos por município. Setores da sociedade civil e do Estado elaboraram cartilhas, realizaram formações e encontros para divulgar modelos organizacionais para os conselhos a partir de alguns consensos estabelecidos até então:

que os conselhos deveriam ser deliberativos ao invés de consultivos; que na composição dos conselhos deveria haver paridade entre a sociedade civil e os demais setores; que os membros da sociedade civil deveriam ser eleitos em fórum próprio e não indicados pelo executivo; que o conselho deveria manter reuniões periódicas etc. (TEIXEIRA, 2013, p. 87).

Surgiram também modelos alternativos de implementação de políticas públicas, desenvolvidos por movimentos sociais através de programas associativos, em que organizações da sociedade civil assumem uma função de mediação entre a população e o Estado na implementação de políticas (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021, p. 26).

A disseminação do ideário participacionista para o nível federal também se deu, a partir de 2003, durante os governos do Partido dos Trabalhadores, quando houve o fortalecimento de instituições participativas, a exemplo das conferências e dos conselhos de políticas públicas (PEREZ; SANTOS, 2019). O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação, em um dos países com o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2008).

A partir de 2003, o discurso da participação social foi incorporado como um dos principais eixos do governo Lula. Havia uma estratégia explícita de ampliar o diálogo com as organizações da sociedade civil e os cidadãos, especialmente pela criação, reformulação e ampliação dos mecanismos de participação social como as conferências e os conselhos nacionais de políticas públicas. (IPEA, 2012, p. 15).

Durante os governos Lula (2003 a 2010) foram realizadas 74 conferências nacionais sobre diferentes temas, sendo que 70% deles foram debatidos pela primeira vez (IPEA, 2012). Mais de 5 milhões de pessoas participaram das diferentes etapas das conferências, no âmbito municipal, estadual e nacional (BRASIL, 2010b). Em 2009 foi realizada a I Conferência Nacional de Segurança Pública, que incluiu a temática prisional.

A partir de 2003, com o primeiro governo Lula, houve uma ocupação do Estado e de disputa pelas políticas públicas por movimentos sociais, que gerou uma expansão de canais institucionalizados de participação (TATAGIBA *et al.*, 2022, p. 16). Multiplicaram-se os projetos que previam a participação social, os conselhos, as ouvidorias, os planos diretores participativos, etc. Segundo Gurza Lavalle (2011), a participação passou a constituir parte da linguagem jurídica do Estado brasileiro pelo nível de capilaridade institucional alcançado.

Em 2014, durante o governo de Dilma Rousseff, foi instituída a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social (Decreto nº 8.243), estabelecendo os mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil:

II – conselho de políticas públicas – instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas;

III – comissão de políticas públicas – instância colegiada temática, instituída por ato normativo, criada para o diálogo ente a sociedade civil e o governo em torno de objetivo específico, com prazo de funcionamento vinculado ao cumprimento de suas finalidades;

IV – conferência nacional – instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado;

V - ouvidoria pública federal - instância de controle e participação social responsável pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios relativos às políticas e aos serviços públicos, prestados sob qualquer forma ou regime, com vistas ao aprimoramento da gestão pública;

VI - mesa de diálogo - mecanismo de debate e de negociação com a participação dos setores da sociedade civil e do governo diretamente envolvidos no intuito de prevenir, mediar e solucionar conflitos sociais;

VII - fórum interconselhos - mecanismo para o diálogo entre representantes dos conselhos e comissões de políticas públicas, no intuito de acompanhar as políticas públicas e os programas governamentais, formulando recomendações para aprimorar sua intersectorialidade e transversalidade;

VIII - audiência pública - mecanismo participativo de caráter presencial, consultivo, aberto a qualquer interessado, com a possibilidade de manifestação oral dos participantes, cujo objetivo é subsidiar decisões governamentais;

IX - consulta pública - mecanismo participativo, a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado, que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação; e

X - ambiente virtual de participação social - mecanismo de interação social que utiliza tecnologias de informação e de comunicação, em especial a internet, para promover o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil.

Como veremos no Capítulo 3, essa onda participacionista impactou a reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade, em busca de torná-los espaços mais participativos, do ponto de vista da inclusão de novos atores sociais na composição do conselho e de um papel de colaboração com o Poder Executivo na formulação de políticas penais. Os atores que participaram do processo de mudança institucional destacam que havia uma necessidade de

atualizar a Lei de Execução Penal a partir dos princípios de descentralização das políticas e de participação social na formulação de políticas. Mas as mudanças institucionais tornaram os Conselhos da Comunidade instituições participativas? Para tentar responder será preciso apresentar, inicialmente, a discussão teórica sobre instituições participativas.

### **1.1.2 Instituições Participativas e outras interfaces socioestatais: que tipo de participação?**

Partindo da hipótese de que a onda participacionista influenciou o processo de mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, nesta seção apresentarei um breve panorama sobre a área de pesquisa sobre participação social de modo a subsidiar a análise sobre o que mudou nos Conselhos da Comunidade. Argumento que os ativistas institucionais buscavam aproximar os Conselhos da Comunidade das instituições participativas e que a mudança institucional resultou em uma ampliação das relações de troca socioestatais que, em alguma medida, se aproxima e, em outra, se distancia das IPs, mas que se assemelham a outras interfaces socioestatais (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012).

Os estudos sobre participação social se transformaram ao longo dos anos. Nas décadas de 1970 e 1980, os estudos sobre movimentos sociais destacavam-se nessa área e estavam voltados ao reconhecimento dos novos atores que entravam na esfera política e pautavam uma maior autonomia em relação ao Estado e à ampliação de direitos, incluindo o direito de participar de decisões públicas (PEREZ; SANTOS, 2019; SZWAKO; DOWBOR; CARLOS, 2016).

A Constituição de 1988 marca a volta do país à democracia e inaugura uma nova forma de relação da sociedade civil nas políticas públicas. Os estudos sobre participação política passam a apresentar uma abordagem diferenciada a partir de três marcos da Constituição de 1988: o surgimento de um novo padrão de relação Estado-sociedade; os novos marcos dos direitos sociais; e a institucionalização de mecanismos participativos (ALMEIDA; DOWBOR, 2021).

Diante do crescimento de organizações da sociedade civil que atuam junto ao Estado, com possibilidades, inclusive, de gerenciamento de equipamentos públicos e implementação de políticas sociais através de organizações civis, houve um declínio no uso e desenvolvimento analítico das teorias de movimentos sociais no país, deixando um espaço que foi preenchido pelos estudos sobre sociedade civil (GURZA LAVALLE, 2003). A transição de “novo movimento social” para “sociedade civil” envolveu, segundo Abers e von Bülow (2011), uma

ampliação da unidade de análise, para incluir uma diversidade maior de organizações e grupos, incluindo aí os movimentos sociais, deslocando também o olhar para os espaços de participação que se propagavam nos países de recém democratização da América Latina.

A multiplicidade de experiências e a crescente associação entre participação e políticas públicas direcionou o foco dos pesquisadores para as instâncias participativas, em especial nas áreas de saúde, assistência social e políticas urbanas (AVRITZER, 2011). A preocupação inicial girava em torno de analisar a participação do ponto de vista da inclusão dos atores da sociedade civil e também os dilemas do compartilhamento de decisões e discussões com atores governamentais (TATAGIBA, 2002). Com o tempo, muitos pesquisadores passaram a questionar se as decisões tomadas nesses órgãos realmente têm impacto na implementação das políticas públicas e se a participação da sociedade civil é de fato capaz de promover mudanças significativas na agenda governamental e nos serviços e políticas públicas (PIRES, 2011; PIRES; VAZ, 2014).

Um ponto relevante nas pesquisas sobre IPs, para análise de como os princípios participativos influenciaram a reforma dos Conselhos da Comunidade, é a compreensão sobre os sentidos, ou sobre o tipo de participação promovida nestes espaços. Teixeira (2013) apresenta diferentes significados da participação ao longo de três períodos. A “participação como emancipação”, predominante no período entre 1975 e 1990, se vincula à “ideia de poder popular que ativa e expressa conflitos visando à transformação social” (TEIXEIRA, 2013, p. 14) ou, nas palavras de Almeida e Direito, “como mecanismo de organização da sociedade e educação para a cidadania contra um projeto autoritário e pela democratização” (ALMEIDA; DIREITO, 2023, no prelo, p. 5). Nas palavras de Gurza Lavalle e Isunza Vera, “era uma reivindicação de protagonismo, de o povo se tornar ator de sua própria história” (2022, p. 265), ainda muito associada aos significados nativos dados pelos próprios atores à participação no momento em que o Estado – autoritário – ainda era visto como inimigo.

Já no período entre 1991 e 2002 predominou, segundo Teixeira, a ideia de “participação como deliberação”, baseada no compartilhamento do poder de governar – a partir do estabelecimento de espaços decisórios participativos, como os conselhos de políticas públicas e os orçamentos participativos. A literatura sobre participação social incorporou instâncias de inovação institucionais como objetos de estudo, atribuindo o conceito de “instituições participativas” para descrever boa parte das instâncias de interação Estado e sociedade. Segundo Avritzer (2008), instituições participativas são formas diferenciadas de incorporação

de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas e, em definição posterior (2009), o autor especifica que:

são instituições que operam simultaneamente por meio dos princípios de participação e representação; transformam características voluntárias da sociedade civil em formas de permanente organização política; interagem com partidos políticos e atores estatais e para as quais o desenho institucional tem grande relevância na sua efetividade (apud ALMEIDA, 2014b, p. 99).

Teixeira (2013) destaca que, na segunda metade da década de 90, o estudo do desenho institucional dos conselhos esteve concentrado em torno das seguintes variáveis: “função (deliberação x consulta/fiscalização), composição (paritário x não paritário), forma de escolha dos membros da sociedade civil (indicada pelo governo x eleita por fórum próprio), periodicidade das reuniões, dentre outras” (TEIXEIRA, 2013, p. 87).

Gurza Lavalle e Isunza Vera (2022), refletindo sobre o mesmo período, destacam que a participação social passou a ser direcionada para a “participação-em-instituições-participativas, voltada a desempenhar funções de controle social e incidência sobre políticas públicas” (p. 267). Essas instituições operam como estruturas de intermediação, onde ativistas, lideranças e organizações civis vocalizam os interesses de grupos pouco representados na política tradicional. As instituições participativas e, especialmente os conselhos de política, são percebidos como interfaces de partilha de poder, na qual atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente nas decisões sobre os caminhos das políticas públicas.

Para o período entre 2003 e 2010, Teixeira (2013) aponta que o debate e a participação não se traduziam necessariamente em deliberação, entendida como decisão, aproximando a participação das noções de *accountability* e boa governança, ou seja, uma ideia de “participação como escuta”. A autora destaca que aumentou a diversidade na representação dos conselhos, mas, por outro lado, houve uma mudança no significado da participação, em que as referências à “partilha de poder”, “cogestão” e “poder popular” dão lugar ao “diálogo”, “escuta” e “formulação junto”.

Se compararmos os conselhos criados antes e depois do governo do presidente Lula, podemos perceber que a proporção de conselhos somente consultivos criados após o governo Lula é maior, sendo que 75% dos conselhos criados após esse período são somente consultivos. Este dado permite dizer que se alteram as concepções sobre a participação institucionalizada, se antes procurava-se dar mais poder a estes espaços, tratando-os como espaços de deliberação (ou seja, predominavam visões de participação que podem ser consideradas deliberacionistas ou de partilha de poder), no governo Lula predomina uma visão provavelmente de complementação ao Estado. Este caráter predominantemente consultivo condiz com uma visão da participação como “escuta”, “diálogo”. (TEIXEIRA, 2013, p. 122).

Gurza Lavalle e Isunza Vera (2022) ampliam a concepção apresentada por Teixeira, sem focar em períodos, mas no quanto o sentido da participação era dado diretamente pelos

atores, ou pelas diversas inflexões analíticas que emergem após os anos 2000, problematizando e expandindo teoricamente as possibilidades da participação. Os autores apresentam quatro inflexões analíticas. A primeira inflexão trata participação como controle democrático ou social; a segunda como pluralização da representação; a terceira é orientada a iluminar a racionalidade propriamente política dos atores que disputam a participação; e a quarta trata participação como componente das políticas e sua efetividade. Além destas inflexões, que são discutidas detalhadamente pelos autores, eles reconhecem que outras ocorreram, como a participação como processo de deliberação.

Para esta pesquisa, me detenho na noção de participação como controle democrático e social, muito próxima à ideia de participação como deliberação, como uma referência ou gramática participativa que possa ter orientado os ativistas na mudança institucional dos conselhos da comunidade, considerando tanto a força normativa dessas ideias na Constituição, como nos discursos da sociedade civil. Entretanto, a análise sobre o que mudou nos Conselhos da Comunidade irá além desta relação socioestatal de partilha de poder que motivou a mudança institucional, ao identificar mudanças na relação que se baseiam em outras lógicas de ação.

Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012), indo além das instituições participativas comumente estudadas no país, propõem uma arquitetura da participação orientada para o controle no qual a lógica institucional da ação é definida pelo dispositivo de seu bem básico de troca, a direção da troca e a lógica da ação. Os dispositivos regulam as faculdades e recursos institucionais disponíveis aos atores, mas não determinam completamente as interações entre eles, que ocorrem através de dispositivos específicos (como, por exemplo, ouvidorias, queixas, audiências). Assim, é necessário considerar tanto a perspectiva das interfaces entre atores concretos quanto a visão dos dispositivos como instituições relevantes. Segundo os autores, podemos, então, entender a descrição das estruturas de participação direcionadas ao controle como uma análise que se baseia em uma série de dispositivos que estão configurados por diversas interfaces, que podem ser de representação, informação, provisão e controle.

De acordo com os autores, a direção de troca pode ser da sociedade para o Estado, do Estado para a sociedade ou ambas as direções mutuamente (Quadro 1). O bem básico de troca pode ser (i) informação – e, neste caso, a lógica da ação é fazer saber –; (ii) poder, em que a lógica da ação é fazer fazer; e (iii) bens e serviços, em que a lógica da ação é fazer ter. O bem básico de troca das instituições participativas é o poder, ou seja, a lógica da ação é fazer fazer, em que sociedade e Estado se influenciam, “mandatam” mutuamente e buscam ter poder na definição das políticas. Os Conselhos da Comunidade já apresentam ao menos uma interface



socioestatal baseada na informação, uma vez que, a partir de visitas a unidades prisionais e entrevistas a pessoas privadas de liberdade, os conselhos devem informar o juízo da execução penal e o Conselho Penitenciário.

### Quadro 1 Tipos de lógica de ação e troca

Gráfico	Bem básico de troca	Gramática relacional	Lógica da ação	Exemplos
S → E	Informação	Sociedade informa o Estado	Fazer saber	Consultas não vinculantes Caixas de queixas Pesquisa de opinião de usuários
S ← E		Sociedade é informada pelo Estado		Campanhas midiáticas estatais Transparência e acesso a informação governamental Relatórios periódicos
S ↔ E		Sociedade e Estado se informam mutuamente		Conselhos consultivos Mesas de diálogo
S ⇒ E	Poder	Sociedade 'mandata' o Estado	Fazer fazer	Eleições Referendo, plebiscito, mandato revogatório
S ⇐ E		Sociedade é 'mandada' pelo Estado		Políticas terceirizadas
S ⇔ E		Sociedade e Estado se 'mandatam' mutuamente		Conselhos deliberativos Orçamentos participativos
S → E	Bens e serviços	Sociedade provê o Estado	Fazer ter	Impostos
S ← E		Sociedade é provida pelo Estado		Transferências Subsídios
S ↔ E		Sociedade e Estado se proveem mutuamente		Obras com trabalho dos beneficiários Projetos de coinvestimento

Fonte: ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012, p. 111.

Assim, além de analisar em que medida a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade os aproxima e os afasta das instituições participativas em termos de composição e partilha de poder, serão analisados outros tipos de gramáticas e lógicas de ação estabelecidos nos Conselhos da Comunidade. A arquitetura da participação proposta por Isunza Vera e Gurza Lavalle será mobilizada para analisar o resultado da mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, de modo a identificar se foram estabelecidos novos dispositivos para garantir trocas socioestatais e, em caso positivo, quais tipos de trocas.

E, considerando a natureza executiva da atividade dos CC de diligenciar pela obtenção de recursos materiais e humanos e de outras atividades incluídas nos materiais orientadores direcionados a esses conselhos, vale destacar uma interface socioestatal específica, baseada na lógica de ação “fazer ter”, em que Estado e sociedade se proveem mutuamente: os programas

associativos. Estes são programas nos quais “organizações da sociedade civil de caráter popular assumem uma função de mediação entre a população e o acesso a determinados direitos de cidadania, ou seja, atuam como mediadoras entre os cidadãos e o Estado na implementação de políticas” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021, p. 26).

Através destes programas, o Estado transfere recursos para que organizações da sociedade civil atuem como Estado, produzindo bens públicos e a própria coletividade organizada que usufruirá desses bens. Programas associativos são definidos como um tipo específico de política pública destinada à população de baixa renda, na qual organizações da sociedade são reconhecidas como atores na implementação local, responsáveis por estabelecer e selecionar beneficiários e intermediar seu acesso a bens públicos a partir de um tipo particular de relação do movimento com suas bases e o Estado. Organizações da sociedade civil historicamente atuaram na execução de políticas públicas através de convênios firmados com órgãos governamentais nas áreas de saúde, educação e assistência social.

o programa associativo possui três características principais: a ênfase na participação nos territórios, que legitima formas de fazer/ pensar alternativas; o papel das organizações da sociedade civil como mediadores do acesso às políticas públicas; e o repasse de recursos públicos para fortalecer a organização da sociedade, ao longo do processo de produção do bem público (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021, p. 27)

De acordo com as autoras, a origem dos programas associativos está relacionada a um modo de fazer alternativo, experimental ou residual. Esses programas possuem um papel que vai além de ser um intermediador de recursos do Estado para os cidadãos, pois concede às organizações o poder de escolher quem serão os beneficiários, seguindo critérios pré-definidos pelo Estado, e geralmente envolve um processo de formação de cidadãos e de redes/coletividades articuladas, destacando valores como autonomia, protagonismo e solidariedade. No entanto, apesar de suas potencialidades, ao enfatizar a mobilização cidadã como um dos principais objetivos a ser alcançado, os programas associativos operam numa direção contrária à ideia de universalização dos direitos, estabelecendo uma associação compulsória – e, portanto, problemática – entre formas de participação e o acesso dos pobres aos direitos de cidadania. Essa abordagem não segue a lógica de oferecer um direito universal igualmente acessível a todos, mas sim de fornecer a alguns sujeitos coletivos que estão engajados na luta por direitos.

A análise sobre a prática dos Conselhos da Comunidade possibilitará a identificação da configuração local na implementação de atividades de implementação de políticas e programas de modo a identificar em que medida a participação nesses conselhos se associa à lógica dos programas associativos. Além de compreender se os Conselhos da Comunidade mudaram para

refletir a gramática participacionista de controle social em termos das relações Estado e sociedade, bens trocados e lógica de ação, é importante levar em consideração as especificidades dos conselhos da comunidade, como espaços de intermediação.

Os estudos sobre IPs mostraram que as trocas são realizadas entre atores socioestatais e que nesses espaços os atores agem e falam por outros. Com isso, a literatura jogou luz nos limites das teorias participativas e deliberativas para dar conta das dinâmicas representativas no interior dos espaços participativos. O achado demandou uma mudança de foco – da quantidade de vezes em que o cidadão participa, para a forma como participa e em nome de quê e de quem (PINTO, 2004 apud ALMEIDA, 2014b). Segundo Almeida, “a introdução de instituições participativas no Brasil inaugura um novo momento de relação entre Estado e sociedade, responsável por borrar ou ofuscar a separação moderna entre esfera política e social” (ALMEIDA, 2014b, p. 100). Era necessário lançar luz das teorias da representação e repensar sua legitimidade, a partir do estudo das instituições de participação, as quais não estavam abertas a todos, mas a representantes da sociedade civil, ou aos atores coletivos.

De acordo com a literatura sobre participação, uma série de características internas dos espaços de participação e deliberação estão relacionadas à efetividade ou à qualidade do relacionamento entre Estado e sociedade, como, por exemplo, a participação paritária entre Estado e sociedade, pluralidade de participantes, igualdade de expressão e definição dos pontos de pauta, presença de debate e contestação e o tipo de decisões que produzem (ALMEIDA, 2017).

Cunha aponta que a sustentabilidade das iniciativas deliberativas está relacionada a características contextuais (sociais, econômicas, culturais, políticas e históricas) e ao próprio desenho das instituições participativas. Em relação ao potencial democrático do desenho institucional, a autora destaca questões como as regras de composição e de recrutamento dos membros, a frequência da interação, a forma de distribuição de poder internamente, o acesso a informações relevantes, a abertura para novos atores e novos temas, a participação igual na formação de agenda e nos debates e decisões, o controle sobre a ação pública (CUNHA, 2009).

Na assistência social, a Lei Orgânica da Assistência Social estabeleceu, em 1993, que o Conselho Nacional de Assistência Social é composto por dezoito membros, sendo nove representantes governamentais e nove representantes da sociedade civil, incluindo representantes dos usuários ou organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio e sob fiscalização do Ministério Público Federal (BRASIL, 1993, art. 17). A presidência é exercida por um de seus

membros, eleito pelos seus membros. Estes critérios “serviram de parâmetro para a regulação dos conselhos nos demais níveis de governo, ainda que cada ente federado tenha autonomia para criar e regular o funcionamento dessas instituições” (CUNHA, 2009, p. 166).

Na saúde, o Decreto nº 99.438, de 1990 estabeleceu a paridade de representação entre usuários e profissionais da saúde, de modo que 50% das vagas seriam de usuários e as demais 50% seriam divididas entre trabalhadores, gestores e prestadores de serviço. Decreto Presidencial nº 5.839, de 2006, estabeleceu que os membros do conselho seriam eleitos a partir de processo eleitoral e a presidência, que até então era exercida pelo ministro, passou a ser eleita por seus membros.

Os Conselhos da Comunidade, em contrapartida, não foram concebidos como espaços decisórios e, nesse sentido, não foram contemplados na LEP com as características de composição paritária ou ao menos de inclusão de representações de associações da sociedade civil ligadas às questões da política penal – como ocorre nos conselhos de políticas de saúde, por exemplo.

Considerando que os “beneficiários” das ações dos Conselhos da Comunidade são pessoas privadas de liberdade, que não compõem o conselho e estão, inclusive, com uma série de direitos civis e políticos suspensos, a questão da representação ganha contornos específicos. É difícil esperar autonomia e desenvolvimento de identidades coletivas quando se trata de pessoas privadas de liberdade, com direitos cerceados e com comunicação e movimentação limitadas, mesmo dentro da unidade prisional.

Na área da assistência social também houve uma dificuldade de incluir os usuários da política nos mecanismos de participação social. Estudos destacam uma forte atuação de entidades privadas e um histórico de atuação assistencialista, de apelo filantrópico, que acarretou dificuldades para reconhecer o usuário como cidadão sujeito de direitos. A organização e mobilização dessa população em torno da reivindicação de direitos também foi impactada pela “exposição desses grupos a uma série de vulnerabilidades e riscos sociais ligados à sobrevivência e à manutenção dos laços comunitários e familiares” (SANTOS, 2021, p. 124).

A questão da legitimidade é emblemática no caso dos Conselhos da Comunidade. Esses conselhos apresentam questões que têm mobilizado parte dos estudos sobre representação para reformulações conceituais, como (i) a ausência de autorização ou delegação por parte dos representados, e (ii) a diferença entre representante e representado, uma vez que os conselheiros são porta vozes e não parte do grupo cujos interesses devem ser representados. E, no caso dos

Conselhos da Comunidade, há, ainda, um terceiro elemento a ser considerado: o Conselho da Comunidade é um órgão da execução penal, que deve ter livre acesso às unidades prisionais, mas não tem dotação orçamentária própria, nem um canal institucionalizado que garanta a interação desses conselhos com o Poder Executivo para formulação de políticas. Assim, o papel estabelecido pela LEP para os Conselhos da Comunidade não está relacionado à partilha de poder por meio de representantes, mas se caracterizam como um espaço de intermediação entre pessoas privadas de liberdade e Estado.

Uma questão que deve ser destacada é que a literatura que trata dos Conselhos da Comunidade como canais de participação da sociedade, refere-se ao conselho como uma “entrada” da sociedade nas prisões e seu potencial de controle das ações do Estado (MACAULAY, 2005; WOLFF, 2011). Ou seja, relaciona a participação às pessoas que estão fora do cárcere e não às pessoas privadas de liberdade. Por outro lado, há uma vinculação das atividades dos conselheiros às irregularidades e demandas identificadas nas visitas a unidades prisionais e em entrevistas com pessoas presas, ou seja, uma atuação referenciada nas demandas intramuros e não extramuros (BRASIL, 2018a). Ou seja, uma eventual participação nesse campo envolve uma intermediação a partir da adoção de premissas calcadas nos direitos humanos, sendo essa a chave para se dirimir eventuais conflitos de expectativas sociais sobre o que se espera do cárcere, do cumprimento da pena e/ou da política prisional.

Em um esforço de desenvolver uma nova linguagem conceitual de intermediação, Zarembeg, Guarneros-Meza e Gurza Lavalle (2017) buscam a possibilidade de entender, comparar e caracterizar experiências de um modo que seja aplicável a qualquer forma de intermediação política, incluindo formas tradicionais de representação. As experiências de intermediação têm sido analisadas dentro do arcabouço de inovações democráticas, a partir da linguagem de participação, mas com uma parte importante da literatura indicando que não se tratam de canais de participação direta, mas de representação indireta de interesses de grupos sub-representados nos canais tradicionais de representação política. Para os autores,

Nem o uso da linguagem tradicional de participação e representação nem seus atributos parecem adequados para caracterizar satisfatoriamente e comparativamente as inúmeras experiências de inovação democrática e novos papéis de intermediação que se multiplicaram na América Latina e em outras latitudes nas últimas décadas (ZAREMBERG *et al.*, 2017, p. 4, *tradução nossa*)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> “Neither the use of traditional language of participation and representation nor their attributes seem adequate to characterize satisfactorily and comparatively the numerous experiences of democratic innovation and new roles of intermediation that have multiplied in Latin American and other latitudes in the last few decades”.

Os autores apontam para uma variedade de repertórios e canais de representação existentes que não estão cobertos, pela perspectiva do ator que autoriza o representante. A proposta parte de uma linguagem sobre intermediação para oferecer um arcabouço conceitual capaz de transitar entre os vários circuitos de representação propostos. A intermediação política é, então, definida como a mediação desempenhada por um ator com posição vantajosa e que conecta cidadãos, atores coletivos ou organizações, de um lado, e instâncias de autoridade pública de alto nível, de outro (Zarembeg *et al.*, 2017, p. 13). A intermediação política é uma relação tríade entre um intermediado, um intermediário e um ator superior, ou seja, pressupõe uma natureza assimétrica e ascendente não aplicável a relações simétricas.

Zarembeg *et al.* (2017) destacam que, considerando os interesses dos representados, nenhuma forma de intermediação política é capaz de garantir, *a priori*, a efetividade ou eficiência do seu resultado. Nesse sentido, outras formas – para além das formas clássicas de representação, como a eleitoral – podem ser mais favoráveis aos interesses do intermediado.

Assim, parto desse conceito mais amplo de intermediação para analisar o papel exercido pelos Conselhos da Comunidade, uma vez que estes desempenham uma mediação entre as pessoas privadas de liberdade e outros atores, como o juiz da execução penal e o Conselho Penitenciário Estadual, através dos relatórios mensais, conforme estipulado pela LEP. Mas, como será apresentado no Capítulo 3, materiais orientadores destinados a esses conselhos publicados ao longo dos anos ampliaram as possibilidades de intermediação entre as pessoas privadas de liberdade e órgãos do Poder Executivo, como a administração penitenciária ou secretarias estaduais e municipais para inclusão das pessoas privadas de liberdade como público-alvo de suas políticas, uma vez que havia o intuito de que os conselheiros e conselheiras da comunidade realizassem um papel de articulação e de representação da agenda em outras instâncias<sup>6</sup>.

E, nesse sentido, os Conselhos da Comunidade têm um potencial de exercer um importante papel de intermediação dos interesses e defesa de direitos das pessoas privadas de liberdade. Partindo deste conceito de intermediação, eu analisarei as interfaces socio estatais criadas pela Lei de Execução Penal, pela mudança institucional e exercidas na prática pelos Conselhos da Comunidade, identificando as lógicas de ação que estão baseadas na intermediação da defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade frente a atores estatais.

---

<sup>6</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.)

### 1.1.3 Novas formas de relação Estado-sociedade

Esta pesquisa busca contribuir com o debate teórico que expandiu a compreensão sobre relações socioestatais na construção e implementação de políticas, ultrapassando a dicotomia Estado-sociedade. O entrelaçamento de atores sociais e estatais é analisado nesta pesquisa tanto no processo de mudança institucional quanto nos resultados dessa mudança. Será apresentada uma triangulação muito particular da execução penal brasileira, em que Executivo, Judiciário e sociedade civil se articulam tanto no processo de mudança institucional, através de comissões socio estatais para fomento dos conselhos da comunidade, quanto na organização local das atividades dos Conselhos da Comunidade.

Há que se destacar que, nos estudos sobre movimentos sociais e sociedade civil, ao longo das décadas de 1970, 1980 e 1990, havia uma clara dicotomia na relação Estado-sociedade. Os movimentos sociais eram analisados a partir de sua “capacidade autônoma de ação e identidade, mobilização popular e recusa da interação com o Estado, que era considerado patrimonialista, corrupto e autoritário” (ALMEIDA; DOWBOR, 2021, p. 20). Com a proliferação de instituições participativas e a diversificação dos repertórios de interação Estado-sociedade, a literatura caminhou para a superação da simplificação “Estado *versus* sociedade civil” (SZWAKO; DOWBOR; CARLOS, 2016). Nesse contexto de maior proximidade, “movimentos sociais e atores estatais experimentaram criativamente com padrões históricos de interação Estado-sociedade e reinterpretaram rotinas de comunicação e negociação de formas inovadoras” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 326). A inclinação em direção a uma demarcação nítida e separação drástica dos atores sociais e dos atores políticos deixou de se sustentar, sendo progressivamente desafiada (CARDOSO, 1994).

A literatura recente sobre movimentos sociais, participação e representação reconheceu a necessidade de ultrapassar o dualismo da relação Estado-sociedade e considerar seu entrelaçamento nas diversas formas de interação que passaram a ser identificadas em conselhos de políticas, conferências, orçamentos participativos e até mesmo dentro do próprio Estado (CAYRES, 2016; ABERS; VON BULOW, 2011; ABERS, 2019; SZWAKO; DOWBOR; CARLOS, 2016; TATAGIBA *et al.*, 2022). As interações entre esses atores ganharam centralidade em muitos estudos (CAYRES, 2016).

Partindo de uma concepção não dicotomizada e com base nas transformações de repertórios de interação Estado-sociedade, surge um conjunto de pesquisas que compartilham “uma espécie de virada relacional radical”, seguindo os atores, suas estratégias e discursos (SZWAKO; DOWBOR; CARLOS, 2016). As reconfigurações dessa relação passaram, assim,

a demandar um foco de análise nas interações socio estatais. A análise desses repertórios de ação foi, inclusive, adaptada para que o conceito de repertório, originalmente concebido para o estudo de movimentos sociais a partir de uma perspectiva de dinâmicas contenciosas, passasse a abranger também dinâmicas colaborativas entre atores no Estado e na sociedade (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014) e até mesmo de ativismos que borram as fronteiras entre Estado e sociedade (ABERS; VON BULOW, 2011; TATAGIBA *et al.*, 2022). Abers e von Bülow (2011) propõem que os estudos sobre movimentos sociais não devem, portanto, presumir a definição de fronteiras entre Estado e sociedade *a priori*, mas deve considerar a formação de redes de ação coletiva que navegam nestes diferentes espaços.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, inaugurou um novo período no governo federal, caracterizado por fortes vínculos com movimentos sociais, transformando o cenário político das interações entre os movimentos sociais e os atores político-institucionais (CAYRES, 2016). “A presença de militantes no interior de vários ministérios permitiu experimentações com resultados variáveis a depender da forma como grupos da sociedade civil e atores do Estado estabeleceram relações historicamente em cada setor” (ABERS; SERAFIM; TATAGIBA, 2014, p. 326). No primeiro governo Lula, 40% dos cargos em comissão foram ocupados por pessoas com trajetória prévia em movimentos sociais, sindicatos e organizações não governamentais (D’ARAÚJO, 2007).

Abers, Serafim e Tatagiba (2014) apontam que as dinâmicas internas e o efeito político da participação institucionalizada também dependem dos repertórios históricos de interação entre sociedade e Estado em cada área de política pública. Esses repertórios são fundamentais para a experimentação inovadora em governos que promovem um engajamento mais estreito entre esses atores, particularmente quando indivíduos com experiências em movimentos sociais assumem posições governamentais. Ou seja, as autoras argumentam que, em um contexto de maior proximidade entre movimentos sociais e atores estatais, ambos têm experimentado de forma criativa com padrões históricos de interação Estado e sociedade.

Abers e von Bülow (2011) identificam dois padrões de intersecção entre atores sociais e estatais, adicionais aos analisados pela literatura até então que focou nas arenas de formulação e implementação de políticas públicas, como conselhos gestores e orçamentos participativos: “a incorporação de ativistas de movimentos sociais em cargos governamentais e a formação de novos movimentos sociais a partir da interlocução entre ativistas dentro e fora do Estado” (ABERS; VON BÜLOW, 2011, p. 65). Segundo as autoras, ativistas frequentemente transitam



entre o Estado e a sociedade, atuando em organizações da sociedade civil e em órgãos estatais, em diferentes momentos.

As autoras destacam que, aparentemente, alguns movimentos sociais foram criados a partir da colaboração de atores de dentro e fora do Estado. Por exemplo, a união de forças entre dois movimentos da área da saúde – o Movimento Popular de Saúde e o Movimento Sanitarista –, ocorreu em uma arena comum criada pelo Estado, através das conferências nacionais. O Sistema Único de Saúde refletiu, então, as propostas dos dois movimentos. Em outro exemplo, Abers e von Bülow destacam a aliança entre ativistas da sociedade civil e Ministério Público na política ambiental para “transformar demandas da sociedade civil em demandas legais, com poder para mobilizar o sistema judiciário e assim pressionar os Poderes Executivo e Legislativo” (ABERS; VON BÜLOW, 2011, p. 70).

Em sentido semelhante ao exemplo dos movimentos de saúde, Rich (2021) procura introduzir um modelo de relação socioestatal não corporativista ou pluralista a partir do argumento de que agentes estatais podem contribuir com organizações da sociedade civil a mobilizar coalizões de advocacia política relativamente autônomas. Rich analisou a construção da política de HIV/Aids no Brasil e aponta que os burocratas do setor apoiavam a coalização cívica e subsidiavam grupos de defesa da causa para fortalecer seu poder contra opositores da política de Aids no Estado. Colaborando com ativistas de base nacional, os burocratas puderam afirmar que suas recomendações políticas representavam o interesse público por estarem baseadas no consenso com a sociedade civil.

De acordo com essa abordagem, agentes estatais às vezes dependem de uma sociedade civil forte para ajudá-los a controlar outras áreas do Estado, o que pode levá-los a tentar cultivar aliados na sociedade civil quando enfrentam oposição aos seus objetivos de política da parte de outros atores dentro do Estado (RICH, 2021, p. 41).

Rich reforça a perspectiva de que o Estado não é uma entidade coesa, mas um conjunto de instituições e atores com objetivos diversos. O ativismo aparece em Rich como um recurso político importante para os atores estatais, mas situado na sociedade civil, em que os burocratas são caracterizados como progressistas e não como ativistas. A autora mobiliza uma questão importante sobre qual seria o papel do Estado no incentivo às ações cívicas e com quais implicações. A autora propõe que o Estado brasileiro esteja fomentando o ativismo (na sociedade) através de novas gerações de profissionais caracterizados como burocratas progressistas, mas não indica onde esses profissionais foram treinados para que suas ações possam constituir um *ethos* profissional comum a ser posto em prática na estrutura do Estado. Dowbor (2023) aponta que o ativismo cívico poderia ser resultado da ação de movimentos sociais infiltrados no Estado e não necessariamente uma nova estratégia do Estado. Entretanto,

Rich não leva em consideração as descobertas de numerosos estudos brasileiros que observaram movimentos atuando dentro do Estado, criando programas e políticas alinhadas com suas propostas políticas e expandindo instituições participativas (DOWBOR, 2023).

A abordagem da mútua constituição recebe tratamento detalhado em Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako (2018), os quais afirmam que os movimentos sociais não se movem apenas em formas institucionalizadas ou não institucionalizadas, mas fazem uso diversificado de ações dependendo das oportunidades políticas. As capacidades de ação dos atores sociais e instituições políticas são produzidas por disputas entre eles, e a interação codetermina a construção dessas capacidades. Buscando ir além da abordagem de repertórios com foco em como os atores agem, os autores propõem compreender o processo de mútua influência entre atores sociais e estatais e os resultados desta interação. Inspirados nas abordagens neoinstitucionalistas e para além delas, especialmente na importância que conferem ao papel dos atores sociais na mudança institucional, Gurza Lavalle, Carlos, Dowbor e Szwako (2018) sugerem analisar os encaixes, a saber, as sedimentações institucionais, que surgem a partir dessas interações e permitem que atores sociais sejam bem-sucedidos em direcionar a seletividade das instituições políticas a seu favor. Exemplos de encaixes são programas, leis, decretos, posições, entre outros, que impactam na produção da política pública. Além disso, a capacidade de influência no Estado se dá em gradações, sendo que alguns atores conquistam domínios de agência. Domínios de agência são configurações de encaixes institucionais que favorecem a capacidade de agir de certos atores coletivos, reconhecendo sua legitimidade para agir e fornecendo suporte material e reduzindo a concorrência de outros atores. Esses domínios tornam-se âmbitos de atuação que animam a capacidade de ação dos atores, reconhecendo e favorecendo sua capacidade de agir e decidir.

No livro *Movimentos Sociais e Políticas Públicas* (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021), os diversos autores partem de uma perspectiva relacional dos movimentos sociais e do Estado, em que, de um lado, movimentos sociais são compreendidos como redes de atores com identidade coletiva e orientados para um conflito, e de outro, o Estado é entendido como permeado por redes sociais. Ou seja, o Estado não é um ator unitário, mas é compreendido com um conjunto de espaços institucionais ocupados por atores diversos.

Ao ampliar a agenda de participação coletiva para além das instituições participativas, essa literatura sobre interação socioestatal no país chama a atenção para outras formas de conexão Estado e sociedade, que não apenas na intermediação, formulação ou fiscalização de

políticas públicas, mas na própria construção das capacidades e instituições do Estado, além da atuação na implementação de políticas.

Além das interfaces socioestatais próprias do Conselho da Comunidade, estabelecidas pela LEP ou pela mudança institucional, esta tese analisa outras interfaces de relação Estado e sociedade que influenciaram na reconfiguração dos conselhos. E, neste sentido, a tese procura evidenciar o papel de um ator pouco estudado em suas interações com atores sociais – o Judiciário.

Para a análise da mudança institucional dos Conselhos da Comunidade e seus resultados, será necessário analisar as interações entre Executivo, Judiciário e sociedade civil no processo de construção da causa a ser defendida por ativistas institucionais e na mobilização de recursos institucionais para essa mudança, tanto no âmbito do Executivo quanto do Judiciário. Ademais, a prática dos Conselhos da Comunidade, compreende um conjunto de possibilidades de interação entre esses atores que ultrapassam as possibilidades de contestação, fiscalização e formulação e passam a substituir o próprio Estado, de modo que os próprios conselhos executam projetos em um espaço administrado pelo Executivo com recursos do Judiciário, em uma relação de troca de fazer ter, como apontado acima (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012).

Por fim, a literatura aqui resenhada mostra que os atores sociais e estatais contribuem para as mudanças institucionais e para a reconfiguração das instituições sob as quais operam. A literatura sobre o que é a participação, onde ela ocorre, as diferentes interfaces e conexões socioestatais e como a participação cria instituições e encaixes, apresentada até aqui, nos ajuda a responder à pergunta sobre o que mudou nos Conselhos da Comunidade. Já para responder sobre como mudou, me baseio na literatura sobre ativismo institucional, que será apresentada a seguir.

#### **1.1.4 Ativismo institucional**

A literatura apresenta diferentes abordagens para definir e explicar o ativismo que ocorre no interior do Estado. Olsson (2009) apresenta o conceito de “ativismo interno” para descrever o ativismo de atores sociais que também são atores estatais. Ele define um “ativista interno” (ao Estado) como um ator que é, ao mesmo tempo, um membro ativo de uma organização da sociedade civil e um ator com um cargo no setor público, que utiliza sua posição estrategicamente por meio de recursos públicos e sua rede de contatos no movimento social

para influencia decisões públicas. Aqui, porém, o ativismo dos atores estatais é limitado aos casos em que há dupla filiação ao Estado e à sociedade civil.

Pettinicchio (2012) apresenta uma definição parecida com a de Olsson (2009), de ativismo interno, para o termo ativistas institucionais. De acordo com Pettinicchio, ativistas institucionais são aqueles que têm acesso a recursos e poder e trabalham proativamente em questões compartilhadas com “desafiantes de base”<sup>7</sup> (*tradução nossa*). As causas defendidas por ativistas institucionais, na perspectiva do autor, são essencialmente definidas por movimentos sociais, externos ao Estado. Então, o ativista institucional seria um indivíduo que traz para dentro do Estado a causa da maneira como configurada por atores sociais.

Abers (2021a), por sua vez, apresenta um conceito de ativismo institucional mais abrangente e não limitado à atuação simultânea do ativista no Estado e em movimentos sociais. Ela analisa como atores estatais utilizam criativamente recursos e estratégias institucionais para promover mudanças (ou resistências a mudanças) nas políticas. O conceito de ativismo institucional apresentado por Abers não está vinculado à trajetória em movimentos sociais, mas à defesa de causas contenciosas de maneira proativa.

O conceito de ativismo institucional, definido por Abers (2019), abrange o ativismo que ocorre dentro da burocracia, dentro do Estado e explora seu impacto na elaboração e implementação de políticas públicas. Abers propõe um conceito de ativismo bidimensional, que pode ser aplicado aos atores estando ou não ligados a movimentos sociais. A primeira dimensão apresentada pela autora está relacionada à defesa de uma ideia ou causa que precisa ser defendida.

Causa não é uma qualidade inerente da ideia em si, mas sim uma interpretação produzida por atores que acreditam que suas ideias estão ameaçadas ou precisam de defesa. Causas são, por definição, contenciosas, uma vez que são apenas causas na medida em que há oposição a elas. O ativismo é, portanto, inerentemente controverso, mesmo que nem sempre envolva práticas controversas (ABERS, 2019, p. 24-5, *tradução nossa*)<sup>8</sup>.

A segunda dimensão de ativismo apresentada por Abers, raramente mencionada na literatura, envolve um tipo de ação “ativa” ou “proativa”. Ou seja, o ativismo envolve a perseguição de oportunidades para defender uma causa. É possível, entretanto, ressaltar essa característica proativa como inerente ao ativismo institucional, uma vez que a não ação pode

---

<sup>7</sup> “grassroot challengers”.

<sup>8</sup> “being a cause is not an inherent quality of the idea itself, but rather an interpretation produced by actors who believe their ideas to be under threat or in need of defense. Causes are, by definition, contentious, since they are only causes to the extent that there is opposition to them. Activism is thus inherently contentious, even if it does not always involve contentious practices”.

representar um entrave para eventual mudança na política e, assim, pode também ser utilizada como estratégia de defesa de uma ideia ou uma causa.

O ativismo institucional é apresentado por Cayres (2016) como uma categoria em elaboração, que ajuda a operacionalizar uma das múltiplas formas de conexão existentes entre movimentos sociais e Estado, a partir do olhar para a atuação dos movimentos sociais no interior da máquina estatal. Este conceito traz elementos importantes para o debate, ao reconhecer o embaralhamento dos limites entre Estado e sociedade civil e a existência de laços que transpõem essas fronteiras. Entretanto, para Abers, o ativismo institucional não pressupõe uma relação de atores estatais com movimentos sociais, uma vez que a defesa de uma causa pode ter se construído no âmbito do próprio Estado.

Em publicação mais recente, Abers (2021a) apresenta o conceito de ativismo institucional como um “subtipo de ação criativa, que envolve ação coletiva no interior de instituições na defesa de causas contenciosas” (ABERS, 2021a, p. 23), ou, em outras palavras, trata-se de “ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizada por atores em instituições” (ABERS, 2021a, p. 37). Abers inaugura uma agenda de investigação sobre a burocracia pública que mobiliza os conceitos de ativismo institucional e criatividade (TATAGIBA *et al.*, 2022) e procura identificar sinais de agitação no interior das instituições governamentais. Assim como nessa pesquisa, Abers busca identificar servidores que contestam o status quo, propondo maneiras alternativas de organizar as políticas governamentais. As estruturas também incluem recursos que os atores utilizam quando agem (ABERS, 2021a).

A partir da adoção de uma abordagem pragmatista, Rebecca Abers acrescenta uma camada de complexidade a essa discussão [sobre distintos ativismos que borram as fronteiras entre Estado e sociedade], mediante um olhar sobre os atores que compõem a burocracia pública. Mobilizando conceitos de ativismo institucional e criatividade, Abers (2021) inaugura uma agenda de investigação que se distingue por analisar a burocracia pública numa perspectiva agêntica. A partir desse conjunto de trabalhos e sua significativa repercussão em estudos posteriores sob a forma de teses, dissertações e artigos, os pressupostos relacionais e da mútua constituição acabaram se tornando alicerces teóricos que distinguem o campo de pesquisa da participação e dos movimentos sociais no Brasil do conjunto da produção latino-americana recente (TATAGIBA *et al.*, 2022, p. 18).

Abers (2021a) direciona o olhar para sinais de agitação nas instituições governamentais, com foco em grupos de servidores públicos que contestam o *status quo* e propõem maneiras alternativas de organizar e implementar políticas e, inclusive, resistem a desmontes de conquistas anteriores. A burocracia é, assim, entendida como uma arena de luta em favor da inclusão política e da justiça social e ambiental. Esta visão considera o ativismo de uma perspectiva progressista da política, mas, considerando que pode haver ativistas institucionais que realizem esta disputa de uma perspectiva conservadora, a burocracia poderia ser definida

como uma arena de disputa de visões sobre política pública. A disputa no interior das instituições pode, de acordo com a autora, envolver o uso de rotinas institucionais com o intuito de alterar o curso da política pública, como a produção de manuais, protocolos, relatórios, além da realização de reuniões, seminários, etc.

Em relação à análise da participação de atores de movimentos sociais na burocracia estatal, Abers e von Bulow (2011) destacam o potencial impacto na transformação de práticas institucionais:

Apesar da participação no Estado implicar em riscos e exigir dos ativistas a defesa de interesses que não seriam necessariamente defendidos anteriormente, esses atores geralmente se dedicam a transformar o Estado no mesmo sentido que faziam antes, por exemplo, ao tentar promover políticas públicas socialmente justas, ou ao criar arenas participativas nas quais grupos da sociedade civil possam participar (ABERS; VON BULOW, 2011, p. 68).

Existem duas vias no conceito de ativismo institucional apresentado por Abers (2021a) no qual estrutura e ação são mutuamente constituídas. De um lado, a autora entende as burocracias como “instituições habitadas”, ou seja, “é preciso examinar valores, papéis e estratégias dos servidores que participam diretamente da reprodução ou transformação delas” (ABERS, 2021a, p. 21). E a ação, por outro lado, é entendida ao mesmo tempo como criativa e situada em contextos. O contexto é visto aqui como constitutivo da ação e não apenas como constrangimento.

Abers (2021a) destaca três temas centrais no estudo de ativismo institucional:

o processo histórico no qual são construídas as causas pelas quais os ativistas institucionais lutam; a maneira que ativistas se relacionam com os contextos institucionais, políticos e sociais em que se inserem; e a sistematização de práticas e estratégias empregadas no ativismo institucional (ABERS, 2021a, p. 23).

Diversas pesquisas têm contribuído para uma melhor compreensão do papel de atores dentro da burocracia estatal, que utilizam instrumentos e recursos institucionais na implementação de políticas, motivados por causas ou ideias específicas (AMARAL, 2018; BRANDÃO, 2018; VIANA, 2017; VILAÇA, 2017; OLIVEIRA, 2016; PEREIRA, 2014; CARTAXO, 2018).

Amaral (2018) analisa o papel das ideias e agências de burocratas no processo de criação e transformações do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) ao longo de sua implementação. O autor explica a trajetória do PAA a partir das disputas em torno de controvérsias e das justificações e provas produzidas sobre tais controvérsias, analisando a mudança do ativismo ao longo do tempo, que passou de um ativismo institucional para a construção do programa para uma atuação burocrática ativista de proteção do programa.

Através da análise do Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades, Viana (2017) analisa os atores estatais e sua interação com atores de movimentos sociais para explicar o papel da burocracia federal na formulação e implementação de políticas públicas. A pesquisa considera a criação do MCMV-E como uma controvérsia dentro do programa geral de política habitacional e mostra como ativistas institucionais atuaram como tradutores, mediadores e negociadores para promover uma proposta autogestionária de política de habitação popular.

Brandão (2018) analisa, entre outras questões, o papel de agentes intermediários para a coordenação da política de inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos, “seja para conectar subsistemas de políticas e reconfigurar arranjos institucionais, seja para difundir práticas de como enfrentar dilemas e resolver problemas públicos” (BRANDÃO, 2018, p. 210). O autor argumenta que determinados tipos de trajetórias profissionais geram competências específicas e poder coletivo necessários para coordenar a ação pública e mudar políticas criativamente.

Pereira (2014) analisa o poder de influência de atores politicamente marginais e socialmente vulneráveis no processo decisório de políticas prioritárias do governo federal, a partir da análise da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte. A tese demonstra que as estratégias de mobilização dos grupos sociais e suas prioridades contribuem para o enfraquecimento e fortalecimento das capacidades estatais. No caso de Belo Monte, a interação entre atores sociais e agências estatais resultou em capacidades fragmentadas e heterogêneas, explicando a modesta influência dos grupos marginais e vulneráveis no processo decisório e de implementação da usina. Em trabalho posterior sobre o mesmo caso, Pereira (2021) destaca como os analistas ambientais, encarregados de emitir pareceres sobre o licenciamento ambiental da usina hidrelétrica de Belo Monte, buscaram reduzir os impactos nas comunidades locais. Através da análise da discricionariedade e autonomia desses analistas, é possível compreender como as estruturas institucionais podem ser tanto constrangimentos quanto recursos para a ação.

Vilaça (2017) estuda um grupo de procuradores do Ministério Público Federal envolvidos na construção da barragem hidrelétrica de Belo Monte. O autor demonstra que a interação com os atores sociais no dia a dia do trabalho dos procuradores contribuiu para moldar sua identidade e seu comprometimento com determinadas causas. Assim, esse argumento ajuda a compreender como o contexto em que um ator está inserido pode afetar sua identidade, crenças e seu comprometimento com determinadas causas.

Estas pesquisas têm contribuído para a exploração conceitual e empírica do ativismo institucional e esta tese busca contribuir com essa agenda de pesquisa, ao estudar o ativismo institucional na mudança institucional dos Conselhos da Comunidade.

O desenvolvimento desta tese sobre os Conselhos da Comunidade está ancorado em uma bibliografia de abordagem pragmatista, que objetiva entender a agência humana como uma agência eminentemente criativa. A agência está implícita na existência das estruturas e, segundo Sewell (1992), ela surge da capacidade de reinterpretar ou mobilizar uma gama de recursos como esquemas.

O pragmatismo, segundo Ansell (2011), direciona o foco para a relação adaptativa entre os seres humanos e seu ambiente natural e cultural, com ênfase na natureza concreta e situada da ação. “O pragmatismo é, resumidamente, uma *teoria da criatividade situada*. Ele merece um lugar na história da idéia [sic] de criatividade tanto quanto na história da teoria da ação, pois é uma teoria da criatividade da ação humana” (JOAS, 1996, p. 133, *tradução nossa*)<sup>9</sup>. Para Joas, a ação envolve tanto a inteligência do ator quanto a sua inserção em estruturas materiais cognitivas (ABERS, 2021a).

A criatividade, na perspectiva pragmatista, é mediada por contextos institucionais entrelaçados de que os atores participam e as relações e recursos disponíveis nesses contextos (ABERS; KECK, 2017). Esses contextos institucionais entrelaçados, são definidos por Abers e Keck (2017) como um conjunto de instituições parcialmente sobrepostas e não hierárquicas que regem determinada questão de políticas públicas e no qual existem regras divergentes. Como visto acima, o ativismo institucional é a abordagem apresentada por Abers para analisar a ação criativa de atores estatais na defesa de causas contenciosas que podem resultar na construção ou mudança de políticas. Mas a autora aborda também a ação criativa de atores na implementação da política, ou seja, na sua instituição prática.

Vale ressaltar, assim, o foco que esta tese traz sobre os atores e sobre a natureza processual da ação na reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade. Assim, a partir do marco teórico de ativismo institucional apresentado, na próxima seção eu proponho um mapa conceitual para análise de mudança institucional baseada na ação criativa situada.

---

<sup>9</sup> “*pragmatism is, put succinctly, a theory of situated creativity. It deserves a place in a history of the idea of creativity just as much as in a history of action theory, for it is a theory of the creativity of human action*”.



### 1.1.5 Uma proposta para análise de mudança institucional a partir da ação criativa situada

Há diversas abordagens para análise de mudança institucional. A literatura institucionalista dedicada à análise de mudança institucional muitas vezes se baseia em análises de choques exógenos que trazem reconfigurações institucionais radicais, mas há também teóricos que têm se voltado para compreender os desenvolvimentos endógenos que se desdobram incrementalmente.

Mahoney e Thelen (2010) propõem uma teoria de mudança incremental a partir de reflexões que emergiram da literatura sobre dependência da trajetória, uma vez que os teóricos dessa abordagem se debruçaram sobre circunstâncias em que as instituições são (ou não) sujeitas a bloqueios de auto reforço, com importantes linhas teóricas que sugeriam que os bloqueios de dependência da trajetória são fenômenos raros, indicando a possibilidade de que instituições normalmente evoluem de maneira incremental. Entretanto, a maior parte das pesquisas empíricas sobre dependência da trajetória têm se organizado em torno da explicação sobre a persistência de determinados padrões institucionais ou resultados.

Os autores problematizam a forma como a mudança institucional é analisada em três vertentes institucionalistas – histórica, sociológica e da escolha racional – por se basearem em choques exógenos e não oferecerem um modelo geral de mudança que abarque fontes de mudança tanto exógenas quanto endógenas.

Os autores apontam que as três vertentes institucionalistas mencionadas definem instituições como fatores duradouros da vida política e social (regras, normas, procedimentos) que estruturam o comportamento e que não podem ser alterados fácil ou instantaneamente. A ideia de persistência está imbuída na definição de instituições nas correntes institucionalistas, mas os autores destacam que essa ideia contribui para um foco maior na continuidade do que na mudança. Ostrom (2008) também problematiza os limites das ferramentas utilizadas por institucionalistas para a análise de mudanças institucionais, afirmando que “Nossas ferramentas, no entanto, são desenvolvidas de forma mais poderosa para a análise de mundos imutáveis. O mundo, no entanto, está sempre mudando” (OSTROM, 2008, p. 1, *tradução nossa*)<sup>10</sup>.

Tanto Mahoney e Thelen, quanto Ostrom são teóricos de vertentes neoinstitucionalistas, mas que trazem a necessidade de voltar o olhar para as instituições de uma maneira menos

---

<sup>10</sup> “Our tools, however, are most powerfully developed for the analysis of unchanging worlds. The world, however, is always changing”.

estática. Mahoney e Thelen abordam os limites das vertentes institucionalistas para explicar mudança institucional e consideram uma abordagem de distribuição de poder para as instituições que é comum ao institucionalismo histórico e presente em algumas linhas do institucionalismo da escolha racional e sociológico. Eles argumentam que mudanças institucionais geralmente ocorrem quando problemas de interpretação e aplicação de regras abrem espaço para atores implementarem regras existentes de novas maneiras.

Os autores reconhecem a importância tanto das instituições quanto dos atores na mudança institucional, enfatizando a interação entre os dois na condução da transformação das instituições. Em sua concepção, as instituições moldam as ações dos atores, enquanto os atores, por sua vez, influenciam a evolução das instituições por meio de suas estratégias. Essa abordagem destaca a importância tanto das estruturas institucionais quanto da agência dos atores na compreensão da dinâmica da mudança institucional. Os atores podem ser classificados como vetores de mudança – que buscam promover a transformação institucional em seu próprio interesse – e atores com poder de veto – que têm a capacidade de bloquear ou resistir à mudança.

A interação entre esses dois tipos de atores e as instituições nas quais estão inseridos ajuda a explicar a natureza e o ritmo da mudança institucional, que se configura em quatro tipos identificados por Mahoney e Thelen: (i) deriva (*drift*), que ocorre quando as instituições permanecem formalmente inalteradas, mas as mudanças no ambiente externo ou nas práticas dos atores levam a resultados diferentes dos pretendidos inicialmente, ou seja, é caracterizada por uma mudança gradual e não intencional nas instituições; (ii) modificação em camadas (*layering*), que envolve a introdução de novos elementos ou regras dentro de uma instituição existente, sem alterar completamente a instituição, caracterizada por mudanças incrementais intencionais, em que diferentes atores políticos ou sociais buscam promover suas próprias agendas e interesses; (iii) conversão (*conversion*), que acontece quando as instituições existentes são reinterpretadas ou redirecionadas para novos propósitos e funções, sem uma mudança formal na estrutura da instituição; e (iv) deslocamento (*displacement*), que ocorre quando uma instituição existente é substituída por uma nova instituição, geralmente como resultado de mudanças significativas no equilíbrio de poder entre diferentes atores políticos ou sociais, caracterizada por uma mudança mais radical e abrupta nas instituições (MAHONEY; THELEN, 2010).

A principal pergunta desta tese é como os atores mudaram uma instituição – os Conselhos da Comunidade. O tipo de mudança institucional de modificação em camadas (*layering*) é particularmente interessante para a forma como ocorreu a mudança institucional

analisada nesta tese, uma vez que este tipo de mudança institucional, segundo os autores, ocorre quando novos elementos ou regras são introduzidos em uma instituição existente, sem alterar completamente a instituição, com mudanças incrementais a partir da utilização de recursos institucionais para promoção de determinadas agendas. A concepção de Mahoney e Thelen para mudança institucional parece trazer uma concepção de relação recursiva entre instituições e atores, entretanto as perguntas que eles fazem estão todas direcionadas às instituições e como elas são mais ou menos abertas às mudanças, prestando pouca atenção em como os atores cavam os espaços (GURZA LAVALLE *et al.*, 2018), ou adaptam e se utilizam dos recursos existentes (ABERS, 2021a):

Algumas questões devem ser abordadas. Exatamente quais propriedades das instituições permitem a mudança? Como e por que as propriedades que permitem mudanças das instituições permitem (ou conduzem) os atores a realizar comportamentos que promovem mudanças (e quais são esses comportamentos)? Como devemos conceituar esses atores? Que tipos de estratégias florescem em quais tipos de ambientes institucionais? Que características das próprias instituições as tornam mais ou menos vulneráveis a tipos particulares de estratégias de mudança? (MAHONEY; THELEN, 2010, *E-book*, não paginado, *tradução nossa*)<sup>11</sup>.

Mesmo que alguns teóricos institucionalistas tenham buscado se distanciar do pressuposto de permanência das instituições contida em diversas correntes institucionalistas, o foco de suas pesquisas permanece nas instituições, e as alterações são vistas como um desvio do curso normal da instituição.

Ostrom também inicia uma proposta para análise de mudança institucional, mas ela é baseada em identificação da configuração das regras em diferentes momentos. Em suas análises, ela descreve o processo, mas mesmo ao analisar mudanças institucionais, o objetivo está na identificação de condições estáticas – com a diferença de que inclui uma perspectiva de alteração dessas condições em diferentes momentos. Sua análise de mudança institucional em sistemas de irrigação está baseada em fotografias de diferentes momentos e não no processo, apesar da descrição do processo fazer parte de sua narrativa.

Ostrom é um dos raros exemplos de institucionalistas que descrevem detalhadamente o processo de mudança ou de construção institucional, entretanto, sua preocupação ainda está nos condicionantes que contribuíram (ou determinaram) a mudança e não na maneira em que os atores atuaram para mudar. No Capítulo 5, ao analisar a prática dos Conselhos da Comunidade, eu me aproximo da análise neoinstitucionalista de Ostrom, ao identificar alguns

---

<sup>11</sup> “*Certain questions must be addressed. Exactly what properties of institutions permit change? How and why do the change-permitting properties of institutions allow (or drive) actors to carry out behaviors that foster changes (and what are these behaviors)? How should we conceptualize these actors? What types of strategies flourish in which kinds of institutional environments? What features of the institutions themselves make them more or less vulnerable to particular kinds of strategies for change?*”.

constrangimentos, mas, por outro lado, procuro demonstrar que estes constrangimentos não definem o resultado, uma vez que há uma disputa ideacional e os atores locais situados mobilizam recursos e redes de modo a superar e alterar esses constrangimentos no nível local.

Ostrom (2000) busca entender as sociedades que criam instituições, se comprometem e supervisionam o cumprimento de regras baseado na coordenação de ações. Essa perspectiva neoinstitucionalista procura identificar os arranjos comuns dos casos de sucesso, mas deixa de identificar as ações criativas do processo de construção desses arranjos institucionais.

A perspectiva neoinstitucionalista traz um foco de análise para a identificação dos mecanismos institucionais que favoreceram a construção ou mudança institucional – no caso de Ostrom, que favorecem a coordenação das ações para esta construção ou mudança. Mas não explica, entretanto, como esses mecanismos institucionais foram criados/garantidos ou as motivações por trás do processo de mudança – o que demandaria uma análise focada na agência, sobre a criatividade dos atores para o desenvolvimento de diferentes iniciativas e como estas foram aceitas e transformaram-se em um novo formato institucional dando vazão a outra forma de interação socioestatal.

A análise institucionalista para mudança institucional deixa de identificar questões chave para compreender a dinâmica do desenho institucional analisado ou, nas palavras de Abers e Keck (2013), compreender a micropolítica da construção institucional. As autoras argumentam que as instituições passam a existir quando as pessoas agem criativamente para fazer o árduo trabalho organizacional de reconfigurar ideias, recursos e relacionamentos, persuadindo atores influentes à sua volta a se engajarem com novas instituições na prática de fazer as coisas de forma diferente. Essa ideia é particularmente importante para a análise realizada no Capítulo 5, sobre como agem os Conselhos da Comunidade, pois é a análise da prática dos conselhos que possibilita avaliar se a mudança institucional ocorreu de fato.

Abers e Keck definem instituições como modos comumente aceitos de fazer as coisas, em contraposição à ideia de que instituições são regras, normas ou procedimentos que restringem o comportamento dos indivíduos. Essa definição capta uma essência processual das instituições, questionando como ideias ou práticas se tornaram aceitas, em contraposição a análises institucionalistas que buscam identificar os fatores institucionais que contribuem ou constroem as ações em eventual mudança institucional.

Estudos sobre mudança institucional tendem a se concentrar nos fatores exógenos que a causam, como alterações no ambiente econômico, estrutura social, regimes políticos e outros macro elementos; mais recentemente, os estudiosos voltaram sua atenção para desvendar processos de mudança endógenos mais graduais. Em configurações institucionais complexas, a linha entre o que é exógeno e o que é endógeno é difícil de definir. De qualquer forma, descobrimos que essas abordagens institucionais, por

tudo o que contribuíram para nossa compreensão do fato de que ocorreu uma mudança, param muito antes de explicar a direção particular que um esforço de reforma toma, a maneira como os projetos de reforma são instanciados em leis reais, organizações, programas, políticas ou ação. Explorar tais questões de *como* requer foco em processos e não apenas em condições (ABERS; KECK, 2013, p. 198, *tradução nossa*)<sup>12</sup>.

A teoria institucionalista sugere que as instituições moldam padrões de ação e organização. Mesmo o neoinstitucionalismo da escolha racional, que possibilita um foco maior no ator racional que busca maximizar seus ganhos, também considera as instituições como fundamentais na organização da preferência dos atores.

Já na perspectiva pragmatista, a agência está implícita na existência das estruturas. A agência, segundo Sewell (1992) surge da capacidade de reinterpretar ou mobilizar uma gama de recursos como esquemas.

Battilana e D’Aunno apontam o paradoxo das teorias institucionalistas, já apresentado por Holm em 1995: como os atores modificam instituições se suas ações, intenções e racionalidade são condicionadas pela própria instituição que pretendem modificar? O foco apenas nas instituições como um instrumento de estabilidade não proporciona instrumentos para enfrentar o problema das mudanças (SCHEINGATE, 2003).

Enquanto uma análise estruturalista sobre mudanças institucionais cataloga os mecanismos através dos quais as pessoas quebram ou alteram as regras e identificam as variáveis exógenas que as explicam, Berk e Galvan (2013) argumentam que mudança é um fator constante. Os autores apontam que também são necessárias imaginação e recombinações para a manutenção da ordem estrutural, principalmente quando a prática se afasta do plano institucional.

Ademais, enquanto os neoinstitucionalistas buscam identificar condições básicas para aumentar a probabilidade de determinados resultados, os pragmatistas buscam identificar a criatividade na mudança ou permanência de determinadas políticas ou instituições.

Três diferenças fundamentais e inter-relacionadas podem ser identificadas nas análises pragmatistas voltadas à criatividade política, se comparadas às análises institucionalistas: análise com foco no processo, em contraposição a análise estática de determinado momento da

---

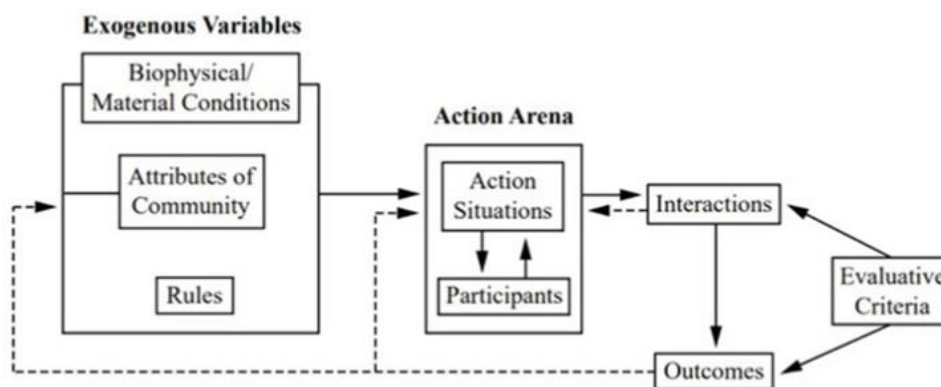
<sup>12</sup> “*Scholarship on institutional change tends to focus on the exogenous factors that cause it to occur, such as alterations in the economic environment, social structure, political regimes, and other macro-elements; more recently, scholars have turned their attention to teasing out more gradual endogenous change processes. In complex institutional configurations, the line between what is exogenous and what is endogenous is difficult to draw. In any case, we find that these mesolevel institutional approaches, for all they have contributed to our understanding of the fact that a change occurred, stop well short of explaining the particular direction a reform effort takes, the way that reform projects are instantiated in actual laws, organizations, programs, policies, or action. Exploring such how questions requires focusing on processes and not just on conditions*”.

política em questão; foco na ação, em contraposição à análise do desenho institucional ou condições institucionais; e, por fim, a concepção de que instituições são regras que podem ser mobilizadas criativamente pelos atores, em contraposição ao entendimento de instituições como regras que constroem as ações.

Esta tese busca contribuir com a agenda de pesquisa sobre ativismo institucional ao analisar o processo, ideias, recursos e estratégias mobilizados por ativistas institucionais na mudança institucional dos Conselhos da Comunidade. Para realizar esta análise, proponho um mapa conceitual para análise da ação criativa situada, que busca incorporar o marco conceitual proposto por Abers para a análise da construção ou modificação de instituições, no âmbito macro, para estudo do ativismo institucional.

O desenvolvimento deste mapa conceitual de análise de mudança institucional a partir da ação criativa situada foi inspirado no arcabouço conceitual para análise e desenvolvimento institucional (IAD, do termo em inglês *Institutional Analysis and Development*) elaborado por Ostrom (2005). A proposta que será apresentada nesta tese se diferencia em muitos sentidos do arcabouço da IAD, mas este ajuda a refletir sobre os fatores a serem considerados na arena de ação e como os diferentes fatores se relacionam. Ostrom apresenta um arcabouço conceitual de IAD (Figura 1, abaixo), de perspectiva neoinstitucionalista, a partir de uma taxonomia multinível dos componentes subjacentes das situações que os atores enfrentam. O IAD é uma abordagem analítica para estudar o funcionamento, o desempenho e a evolução de instituições políticas, econômicas e sociais. Ostrom concentrou-se principalmente em instituições relacionadas ao uso de recursos comuns e à governança na coordenação de ações coletivas, mas o IAD framework pode ser aplicado a uma ampla variedade de contextos institucionais.

**Figura 1 Componentes de Análise e Desenvolvimento Institucional**



Fonte: OSTROM, 2005, p. 15.

As variáveis exógenas no IAD framework são os fatores externos que influenciam o contexto no qual as situações de ação ocorrem e moldam a dinâmica das interações entre os participantes. Essas variáveis exógenas incluem condições biofísicas/materiais, atributos da comunidade e regras. A arena de ação refere-se ao ambiente específico onde os participantes tomam decisões, adotam estratégias e interagem uns com os outros (OSTROM, 2005).

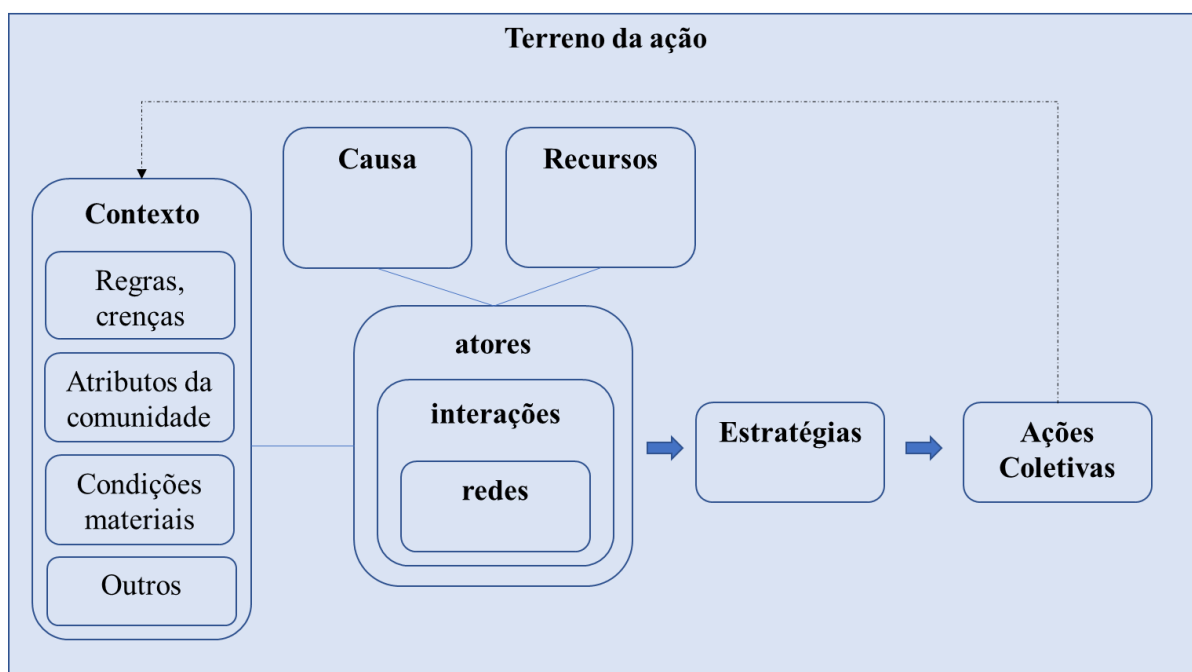
Neste modelo, as variáveis exógenas ajudam a configurar a arena de ação, estabelecendo o contexto no qual as interações entre os participantes ocorrem. Por exemplo, as condições biofísicas/materiais influenciam a disponibilidade e a acessibilidade dos recursos, enquanto os atributos da comunidade afetam o capital social e a capacidade dos participantes de cooperar e coordenar suas ações. As regras, como variáveis exógenas, fornecem um conjunto de diretrizes e restrições que os participantes devem seguir ao interagir na arena de ação. Elas definem os direitos e deveres dos participantes, bem como as ações permitidas ou proibidas.

As variáveis exógenas podem mudar ao longo do tempo, o que pode levar a mudanças na arena de ação e nas interações entre os participantes. Por exemplo, mudanças nas condições biofísicas/materiais, como a degradação dos recursos ou eventos climáticos extremos, podem criar novos desafios e oportunidades para os participantes e afetar a dinâmica das interações na arena de ação. Por outro lado, as interações e os resultados na arena de ação podem levar a mudanças nas variáveis exógenas. Por exemplo, os participantes podem desenvolver novas regras e instituições para gerenciar melhor os recursos comuns ou bens públicos, ou podem adaptar os atributos da comunidade, como normas e valores, para promover a cooperação e a sustentabilidade. Em resumo, as variáveis exógenas e a arena de ação estão inter-relacionadas e influenciam-se mutuamente no modelo de IAD.

Apesar de Ostrom direcionar o foco para a arena da ação, há um intuito em identificar como as regras influenciam a arena da ação. Ela apresenta essa relação recursiva entre instituições e ações, mas o objetivo central de seu trabalho é identificar “blocos de construção universais” (tradução livre do original em inglês “*universal building blocks*”) utilizados na criação das situações estruturadas. O foco nas instituições e o próprio conceito de instituições se diferencia do utilizado nesta tese. Para Ostrom, instituições são as prescrições que os humanos usam para organizar todas as formas de interações repetitivas e estruturadas, são um conjunto de regras formais e informais que moldam a interação entre os atores em um determinado contexto. A definição de instituição utilizada nesta tese se refere ao conceito de Abers e Keck (2013), apresentado anteriormente, em que instituições são definidas como modos comumente aceitos de fazer as coisas. Assim, o mapa conceitual que será apresentado a

seguir procura incorporar o conceito de que estrutura e ação são mutuamente constituídas (Abers, 2021a) e que as ações situadas em estruturas alteram e constituem essas estruturas.

**Figura 2 Componentes da análise da ação criativa**



Fonte: elaboração própria

Já a ilustração proposta nesta tese (Figura 2) incorpora a perspectiva de que ação e estrutura se constituem mutuamente e, assim, as variáveis que Ostrom classifica como exógenas e estruturantes, são, aqui, tratadas como características do contexto, que são interpretadas e mobilizadas pelos atores, que agem de maneira criativa, em prol de causas contenciosas, utilizando recursos institucionais disponíveis, por meio de estratégias articuladas coletivamente.

Se considerarmos as bases do ativismo institucional apresentadas anteriormente (ABERS, 2021a; ABERS, 2021b), o terreno da ação se localiza no interior do Estado. Assim, para análise de mudança institucional a partir da atuação de ativistas institucionais, pressupõe-se que o terreno de ação é necessariamente estatal, ainda que os atores tenham interações com atores sociais e se articulem com redes externas ao Estado.

O modelo analítico proposto nesta tese mobiliza reflexões sobre a própria teoria, ao questionarmos quais fatores devem ser considerados e as relações entre os diferentes fatores. Por exemplo, enquanto o modelo de Ostrom estabelece fatores contextuais como variáveis exógenas, minha proposta situa todos os fatores contextuais como atributos que constituem a própria arena da ação. Mas seria possível discutir a necessidade de manter uma parte dos fatores



contextuais como externas à arena da ação. Por exemplo, considerando a própria mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, seria possível definir as competências dos órgãos do sistema de justiça criminal como fatores do contexto externo, que não serão alteradas no terreno de ação em questão, mas que devem ser consideradas pelos atores; enquanto as regras para os Conselhos da Comunidade seriam fatores do contexto interno, que devem ser consideradas pelos atores e sobre as quais eles pretendem incidir.

Esta concepção de contexto se aproxima do modelo proposto por Abers, Silva e Tatagiba (2018) para “contexto político” no qual se constituem e atuam os movimentos sociais. A virada relacional na análise teórica que rompeu com análises dicotômicas na relação Estado e sociedade também alcançou a relação de movimentos sociais e o contexto político. Abers, Silva e Tatagiba apresentam uma alternativa à concepção de que o contexto político se configuraria como um fator externo que condicionaria a atuação dos movimentos sociais nas políticas públicas. Para os autores, “o contexto é constituído por relações entre atores que, uma vez instituídas, estruturam ações futuras” (ABERS; SILVA; TATAGIBA, 2018, p. 17). A partir de uma concepção de agência humana criativa, situada e relacional, os autores entendem o contexto como um espaço dinâmico e interativo, moldado pelas ações e interações de vários atores, que incluem os próprios movimentos sociais, bem como seus interlocutores e adversários. O contexto não é, então, uma entidade externa e independente dos atores que nele operam, mas é composto e continuamente reformulado pela agência desses atores. Apesar do modelo proposto pelos autores estar voltado ao contexto político e à agência de movimentos sociais, entendo que o mesmo conceito pode ser expandido para outros contextos e atores.

Opto, assim, por uma abordagem que inclua no terreno de ação todos os fatores contextuais que devem ser (ou que são) considerados pelos atores em suas ações, como, inclusive, as crenças e visões da sociedade em geral, uma vez que os atores estão inseridos na estrutura relacional desses contextos políticos, sociais e culturais. Para o caso analisado nesta tese, isso implica reconhecer a cultura punitivista que envolve o tema da segurança pública e sistema prisional. Ao mapear os fatores contextuais, como regras, condições materiais e atributos da comunidade, é possível identificar como esses fatores são considerados pelos atores e se a ação estratégica em defesa de uma causa específica pretende alterar algum(ns) desses fatores.

Abers, Silva e Tatagiba destacam estudos que demonstram que “os movimentos sociais produzem mudanças na política pública ao integrarem redes e comunidades de políticas públicas” (ABERS; TATAGIBA, 2018, p. 20). Enquanto os autores se voltam a olhar os

movimentos sociais, esta tese se volta a olhar para o interior do Estado, mas em ambos são consideradas as relações Estado-sociedade na produção de políticas. O mapeamento dos atores, suas interações e redes é essencial para analisar as dinâmicas e relacionamentos, suas motivações e a natureza das interações, o que pode ajudar a revelar os processos e mecanismos pelos quais as mudanças institucionais são buscadas. A identificação dos recursos institucionais disponíveis e como eles são mobilizados estrategicamente pelos atores permite uma análise sobre o alinhamento com a causa defendida e os resultados pretendidos e obtidos. A causa é uma ideia contenciosa construída coletivamente (ABERS, 2021a). Os atores agem estrategicamente, de maneira coletiva, de modo a mobilizar os recursos institucionais disponíveis, em defesa de uma causa. E estas ações podem alterar fatores contextuais.

Importante ressaltar a natureza dinâmica e processual que envolve uma mudança institucional, que não é possível de ser captada completamente por este mapa da ação situada, uma vez que diversos fatores podem ir se alterando ao longo das interações e ações no decorrer do tempo. Entretanto, estas mudanças podem ser descritas na análise e, com este esquema visual, espero garantir na análise realizada no Capítulo 4, que todos os fatores mobilizados na arena da ação situada sejam considerados.

Ao apresentar como e o processo de mudança, esta tese também busca contribuir também com o debate sobre participação social, a partir da análise dos resultados da mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, identificando o que muda, e em que medida estes conselhos se aproximam e se distanciam das instituições participativas – considerando sua composição e funções; das concepções e gramáticas de participação que emergem na redemocratização e ao longo da implementação das IPs; e analisando qual o papel desempenhado por estes conselhos na relação entre pessoas privadas de liberdade, Executivo e Judiciário, e o tipo de troca que ocorre entre estes atores.

## **1.2 O MEIO DE TRANSPORTE: PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A hipótese principal desta tese é que a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade ocorreu através de ativismo institucional de atores mobilizados por ideais participativos. Para analisar o ciclo completo da mudança institucional, incluindo seus resultados, esta pesquisa se debruça sobre duas dimensões – a macro e a micro. O objetivo é analisar como atores estatais utilizaram recursos institucionais para mudança institucional dos Conselhos da Comunidade a partir do ideário da participação social que emergiu no Brasil após a Constituição de 1988. A tese se baseia em um estudo de caso aprofundado de mudança

institucional e analisa o ciclo completo desta mudança, incluindo a análise dos resultados da mudança no nível micro, a partir do estudo de seis casos específicos de Conselhos da Comunidade.

Estudo de caso se caracteriza por uma intensa análise de uma unidade explorando os fatores de seu desenvolvimento em relação ao seu contexto (Dicionário Merriam-Webster, 2009 apud FLYVBJERG, 2011). Em contraposição a uma concepção comum de que estudos de caso não fornecem informações confiáveis sobre a classe mais ampla que se pretende estudar (ABERCROMBIE, HILL; TURNER, 1984), esta tese busca contribuir com uma agenda de pesquisa tal qual perseguida por Abers que busca compreender a ação situada a partir de estudo de caso aprofundado que possibilita compreender um fenômeno de forma holística.

A realização de estudos de caso sobre uma política pública oferece a oportunidade de compreender os problemas contextualizados que os atores enfrentam. Somente assim é possível enxergar a criatividade das soluções inventadas ou os esforços contidos em atos aparentemente nada inovadores (ABERS, 2021a, p. 39).

Para compreender o processo e os resultados da mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, foi necessário aprofundar o entendimento sobre os conceitos mobilizados na edição da Lei de Execução Penal, de um lado, e a ação criativa dos atores no estabelecimento de novas regras e práticas, de outro. Para isso, este trabalho baseia-se em extensa pesquisa documental e em entrevistas semiestruturadas, além de pesquisa bibliográfica.

Uma pesquisa cuidadosa que inclui investigação de fontes primárias e secundárias é essencial para uma análise sistemática e meticulosa. E, complementarmente, entrevistas semiestruturadas apresentam vantagens ao direcionar questões diretamente aos participantes e tentar obter respostas de uma maneira que a análise documental ou outros métodos de pesquisa qualitativa não possibilitariam (RATHBUN, 2008).

### **1.1.1 Análise documental**

Pesquisas anteriores (FERREIRA, 2014; LEAL, 2012; ALENCAR; RANGEL, 1985; VALOIS, 2010; DAUFEMBACK, 2010) realizaram um levantamento histórico importante sobre a prática de visitação a unidades prisionais, mas esta pesquisa busca contribuir com este histórico a partir de um resgate documental e de entrevistas que possibilitaram identificar experiências locais anteriores à LEP e as questões discutidas pelos responsáveis pela elaboração do anteprojeto de lei da execução penal e pelos legisladores que pautaram a instituição dos Conselhos da Comunidade.

A pesquisa documental sobre os antecedentes da Lei de Execução Penal se concentrou em documentos históricos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e publicações e relatórios disponíveis na biblioteca do Ministério da Justiça. Também foram obtidas informações, portarias e decretos através de consultas realizadas a governos estaduais e federal, com respaldo na Lei de Acesso à Informação. Documentos como o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre a situação penitenciária no Brasil de 1976, Decretos estaduais do Rio Grande do Sul e os anais do I Congresso Nacional de Política Criminal e Penitenciária, que debateu o projeto de lei da execução penal, possibilitaram uma contextualização inédita sobre o surgimento dos Conselhos da Comunidade no Brasil.

Diversos documentos possibilitaram a análise da mudança nos discursos e nos materiais publicados ao longo dos anos, de modo a identificar a influência do ideário participacionista na mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, com destaque especial para os materiais orientadores publicados por órgãos do Executivo e do Judiciário e para os relatórios dos encontros regionais e nacional dos Conselhos da Comunidade.

E, por fim, pesquisas realizadas pelo Ministério da Justiça e pelo Conselho Nacional de Justiça, atas de reuniões de Conselhos da Comunidade e outros documentos contribuíram com a análise sobre as práticas dos Conselhos da Comunidade e os resultados da mudança institucional.

#### **Quadro 2 Tipos de documentos e objetivos da análise documental<sup>13</sup>**

<b>Tipo de documentos</b>	<b>Objetivo</b>
<p>I. Processos e relatórios que subsidiaram o texto aprovado e sancionado em 1984:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relatório da CPI da situação carcerária de 1976;</li> <li>- Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária, de 1981, que debateu o anteprojeto da LEP;</li> <li>- Exposição de Motivos apresentada pelo Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel no Projeto da Lei de Execução Penal;</li> </ul>	<p>Identificar os conceitos, discursos e argumentos mobilizados pelos atores relacionados à proposta de criação de Conselhos da Comunidade.</p>

<sup>13</sup> A relação completa de documentos analisados pode ser consultada no Anexo II.

<p>- Inteiro teor da tramitação na Câmara dos Deputados (CD) do PLN nº 2/1977, que alterou o Código Penal e o Código de Processo Penal (e citou pela primeira vez em legislação os Conselhos da Comunidade, sem defini-los);</p> <p>- Inteiro teor da tramitação na CD do Projeto de Lei nº 1657/1983, sancionado através da Lei 7210/1984 (Lei de Execução Penal);</p> <p>- Decretos estaduais do Rio Grande do Sul (Decreto RS nº 4820, de 1953 e Decreto RS nº 20669, de 1970), anteriores à LEP e que instituíram conselho comunitário de assistência aos presidiários.</p>	
<p>II. Documentos da Câmara dos Deputados após a aprovação da LEP (1984-2020): notícias; legislações; propostas legislativas; discursos (plenário e comissões)<sup>14</sup>.</p> <p>III. Documentos orientadores para instalação de Conselhos da Comunidade publicados por Tribunais de Justiça estaduais, Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e Conselho Nacional de Justiça (guias, resoluções, manuais, cartilhas, instruções normativas, notas técnicas, etc.).</p> <p>IV. Atas de reuniões do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.</p> <p>V. Relatórios de Encontros Regionais de Conselhos da Comunidade realizados em 2007 e 2008 e do Encontro Nacional realizado em 2012.</p> <p>VI. Matriz curricular para formação dos Conselhos da Comunidade, de 2010, e curso</p>	<p>Identificar mudanças nos discursos e argumentos mobilizados pelos atores e o possível impacto da onda participacionista na gramática textual e nos discursos mobilizados.</p>

<sup>14</sup> Levantamento de todo o conteúdo da Câmara dos Deputados sobre conselhos da comunidade – busca sobre notícias, legislação, propostas e discursos. Foram encontradas 292 ocorrências: <https://www.camara.leg.br/busca-portal?contextoBusca=BuscaGeral&pagina=1&order=relevancia&abaEspecificafalse&q=%22conselhos%20da%20comunidade%22>, acesso em: 08 de jan. de 2020. A análise do conteúdo das buscas verificou que parte dos resultados não correspondem aos conselhos da comunidade, mas identificou propostas legislativas para alteração da composição dos Conselhos da Comunidade, além de debates sobre os conselhos em comissões parlamentares. Os documentos relevantes foram incluídos no Anexo II.

<p>de formação sobre Conselhos da Comunidade, de 2022, ambos do Ministério da Justiça.</p> <p>VII. Anteprojeto de lei elaborado pela Comissão Nacional de Fomento aos Conselhos da Comunidade, que buscava alterar a Lei de Execução Penal para reconfigurar órgãos da execução penal, como o Conselho da Comunidade.</p>	
<p>VIII. Levantamento de Conselhos da Comunidade realizado pelo Ministério da Justiça em 2008 e pesquisa sobre Conselhos da Comunidade realizada pelo Conselho Nacional de Justiça em 2020.</p> <p>IX. Relatórios de Conselhos Penitenciários encaminhados ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, em que constam informações sobre Conselhos da Comunidade do respectivo estado.</p> <p>X. Documentos sobre projetos implementados por Conselhos da Comunidade.</p> <p>XI. Atas de reuniões de Conselhos da Comunidade.</p> <p>XI. Vídeo do I Encontro estadual dos Conselhos da Comunidade do estado de São Paulo.</p> <p>XII. Sítios da internet de Conselhos da Comunidade, da Federação de Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná e notícias sobre Conselhos da Comunidade.</p>	<p>Análise da composição e das práticas dos Conselhos da Comunidade, de modo a analisar o resultado da mudança institucional dos Conselhos da Comunidade.</p>

### 1.1.2 Entrevistas semiestruturadas

Documentos, memórias e relatos secundários são importantes instrumentos da pesquisa documental e podem oferecer reflexões sobre o pensamento de atores-chave, mas as motivações e a agência são estabelecidas de forma mais indireta em entrevistas, uma vez que estas possibilitam ao entrevistador fazer as perguntas que efetivamente deseja que sejam respondidas. Entrevistas qualitativas semiestruturadas são, geralmente, a melhor ferramenta para estabelecer

como fatores subjetivos influenciam a tomada de decisão política, as motivações dos envolvidos e o papel da agência (RATHBUN, 2008).

Entre abril de 2022 e fevereiro de 2023 foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores-chave na elaboração do anteprojeto de lei e em normativos, recomendações e manuais importantes que foram publicados ao longo dos anos para orientar a criação e atuação dos Conselhos da Comunidade com o intuito de identificar motivação, histórico, influências, recursos e estratégias mobilizados, etc. E também foram realizadas entrevistas semiestruturadas com conselheiros e conselheiras da comunidade, e outros atores envolvidos com o Conselho da Comunidade, a partir da seleção de casos específicos, com o objetivo de identificar as práticas dos Conselhos da Comunidade e os possíveis resultados obtidos com a mudança institucional desses conselhos. Ou seja, foram mapeados três tipos de atores para a realização de entrevistas: atores que participaram do processo de elaboração da Lei de Execução Penal, atores que participaram do processo de mudança institucional e atores para estudo de casos de Conselhos da Comunidade.

Os questionários utilizados incluíam um conjunto de questões predefinidas e, como é característica de entrevistas semiestruturadas, questões adicionais foram feitas no decorrer das entrevistas para explorar tópicos que emergiram nas respostas dos entrevistados e entrevistadas. Eu elaborei questionários individualizados para cada entrevista, considerando as informações prévias que eu tinha sobre cada entrevistado e entrevistada, mas foram elaborados três roteiros básicos de acordo com o tipo de ator entrevistado. Estes roteiros estão disponibilizados no Anexo I, mas nos próximos tópicos eu abordarei o objetivo das entrevistas com cada tipo de ator. As transcrições das entrevistas cuja publicação for autorizada pelos entrevistados e entrevistadas serão disponibilizadas publicamente<sup>15</sup>.

Foi utilizada uma abordagem manual de análise das entrevistas, de analisar em profundidade as respostas – muitas vezes complexas e multifacetadas – e possibilitar a conexão entre tópicos abordados pelos entrevistados, levando em consideração o contexto mais amplo em que as entrevistas foram realizadas. Esta abordagem manual de análise permitiu a identificação de questões que se repetiram em diversas entrevistas e que não haviam sido inicialmente previstas, como, por exemplo, o impacto que a bolsonarização de forças policiais teve em muitos Conselhos da Comunidade nos últimos anos.

---

<sup>15</sup> As transcrições das entrevistas autorizadas para publicação serão disponibilizadas em <https://bit.ly/entrevistasCC>.

### **1.1.2.1 Atores chave na elaboração da Lei de Execução Penal**

Em relação ao primeiro tipo de atores – que participaram do processo de elaboração da lei – foram identificados os integrantes da comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de lei da execução penal<sup>16</sup>, integrantes da comissão revisora do anteprojeto de lei da execução penal<sup>17</sup> e outras pessoas que participaram do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária, depoentes da CPI da situação penitenciária brasileira de 1976, representantes do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária que participaram de discussões relacionadas à instituição de Conselhos da Comunidade. Apesar da identificação de uma extensa lista de pessoas, foi possível realizar entrevista com apenas uma delas – Miguel Reale Júnior<sup>18</sup> –, uma vez que as demais já haviam falecido. Mas esta entrevista, junto com a análise de documentos que subsidiaram a elaboração da lei, possibilitaram atingir o objetivo de compreender os conceitos mobilizados, as motivações, influências e histórico para a instituição dos Conselhos da Comunidade.

### **1.1.2.2 Atores que participaram do processo de mudança institucional**

Nesta pesquisa, eu identifiquei os principais marcos relacionados às iniciativas para reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade (ver linha do tempo na Figura 3) através de pesquisa documental mencionada na Tabela 1 (itens II a VII).

---

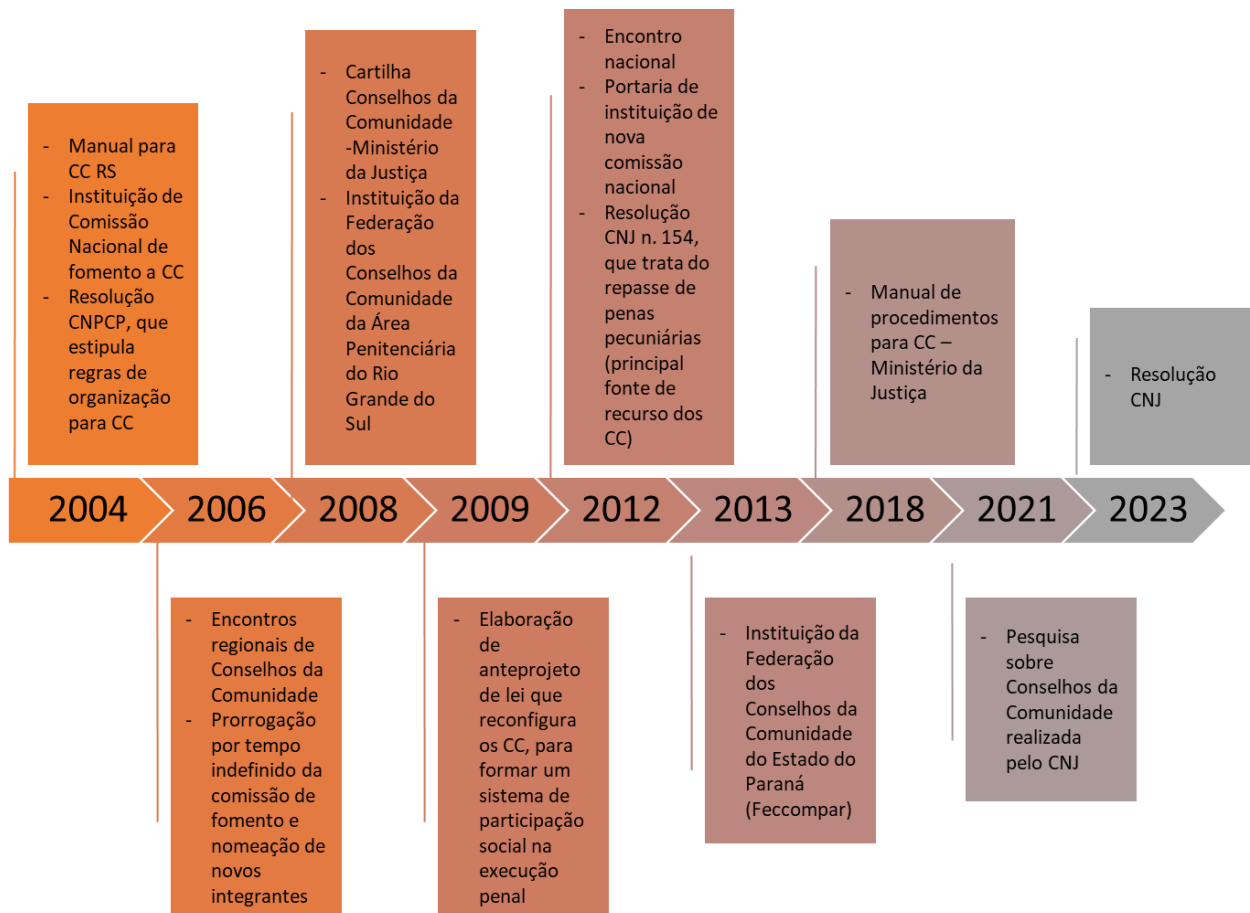
<sup>16</sup> Francisco de Assis Toledo (coordenador), René Ariel Dotti, Benjamin Moraes Filho, Miguel Reale Júnior, Rogério Lauria Tucci, Ricardo Antunes Andreucci, Sérgio Marcos de Moraes Pitombo e Negi Calixto.

<sup>17</sup> Francisco de Assis Toledo (coordenador); René Ariel Dotti, Jason Soares Albergaria e Ricardo Antunes Andreucci, com a colaboração nas reuniões preliminares de Sérgio Marcos Pitombo e Everardo da Cunha Luna.

<sup>18</sup> A transcrição da entrevista com Miguel Reale Junior pode ser consultada no Anexo IV desta tese.



**Figura 3 Linha do tempo com marcos importantes para a reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade**

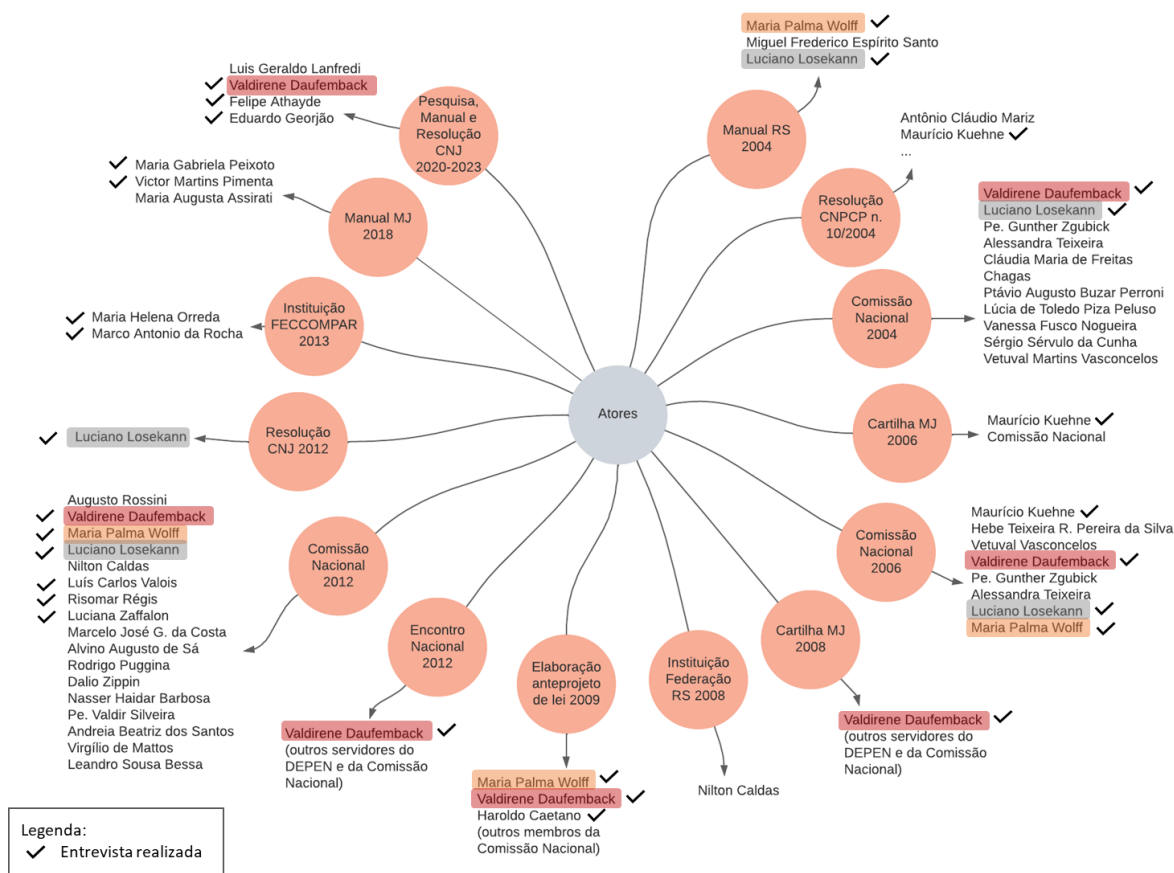


Fonte: Elaboração própria

A partir da identificação dos marcos importantes para a reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade, foram mapeados os atores importantes que participaram desses momentos e publicações, para identificar o universo de pessoas que poderiam ser entrevistadas. Alguns atores atuaram em vários momentos (comissões, cartilhas, manuais, etc.), como, por exemplo, Valdirene Daufemback, Maria Palma Wolff e Luciano André Losekann, destacados na Figura 4<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Para a relação completa de entrevistados e entrevistadas que participaram da construção e mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, ver anexo III.

**Figura 4 Atores que participaram da reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade**



Fonte: elaboração própria

Eu iniciei as entrevistas por aqueles e aquelas que se mostraram mais relevantes e, em todas as entrevistas realizadas, eu solicitei indicações de outros nomes que se destacaram nesse processo, e realizei entrevistas com as pessoas indicadas até que nenhum nome novo aparecesse. Apenas um dos marcos não foi coberto por entrevistas – a despeito das tentativas de agendamento realizadas –, mas acredito que não houve prejuízo para a pesquisa, uma vez que a instituição da Federação dos Conselhos da Comunidade do Rio Grande do Sul foi objeto de relato em artigo de livro publicado pelo Ministério da Justiça (BRASIL, 2010) e outros entrevistados mencionaram o tema durante as entrevistas. Foram realizadas entrevistas com 19 atores que participaram desses movimentos de reconfiguração com o intuito de (i) identificar os discursos e conceitos mobilizados ao longo do tempo, de maneira complementar à análise documental; (ii) identificar a ação criativa dos atores no estabelecimento de novas práticas e as estratégias e recursos utilizados; (iii) identificar a movimentação dos atores de maneira geral e o entrelaçamento entre diferentes esferas.

Por se tratar de pessoas que participaram de espaços políticos públicos e que contribuíram para o delineamento de novas regras para os Conselhos da Comunidade, optei por manter o nome dos entrevistados e entrevistadas, com sua anuência. Muitos deles participam de diversos momentos importantes para a mudança institucional e suas trajetórias às vezes se entrelaçam no nível micro e macro. Assim, o intuito de nomear esses atores está em deixar claro este entrelaçamento para o leitor e leitora.

Aqui, cabe também uma observação sobre a minha atuação profissional. Eu trabalhei no Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)<sup>20</sup>, do Ministério da Justiça em 2014 e 2015, como assessora do Diretor-Geral do DEPEN. Nesse período, atuei diretamente com alguns dos entrevistados e entrevistadas. Mesmo depois de deixar o governo, mantive contato com essas pessoas e, em 2017, participei, junto deles e delas, do lançamento do LabGEPEN (Laboratório de Gestão de Políticas Penais), vinculado ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas, da Universidade de Brasília. O LabGEPEN tem a missão de articular saberes e incidir no campo das políticas penais, com base nos Direitos Humanos e no Estado Democrático de Direito.

Por ter mantido contato próximos com algumas dessas pessoas, pude acompanhar de perto o movimento de resistência que servidores efetivos e alguns comissionados fizeram para manter uma linha de garantia de direitos humanos no DEPEN após a destituição de Dilma Rousseff da Presidência da República através de um golpe parlamentar. Além disso, acompanhei o processo de mudança de protagonismo do Executivo para o Judiciário em relação a políticas penais que se iniciou no governo de Michel Temer e se consolidou no governo de Jair Bolsonaro – conforme será abordado no Capítulo 4. Eu tinha conhecimento sobre esses movimentos relacionados à política penal, de uma maneira geral, mas foi através dessa pesquisa que identifiquei sua repercussão para a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade. E, nos últimos anos, eu participei de dois momentos importantes para a reconfiguração dos Conselhos da Comunidade. Em 2021, eu fiz parte do grupo de discussão sobre os Conselhos da Comunidade, do Conselho Nacional de Justiça. O grupo revisou alguns materiais elaborados pelo CNJ: (i) pesquisa sobre os Conselhos da Comunidade; (ii) minuta de resolução que institui a Política Judiciária para o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade; e (iii) Manual de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade. A pesquisa foi publicada no ano de 2021, a resolução foi aprovada pelo colegiado do CNJ em 2023 e o manual ainda não foi publicado.

---

<sup>20</sup> Órgão reestruturado no início do terceiro governo Lula, em janeiro de 2023, e transformado em Secretaria Nacional de Política Penal, do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Por fim, eu fui convidada pelo Departamento Penitenciário Nacional em 2021 para elaborar o conteúdo de um curso de formação sobre Conselhos da Comunidade, que seria oferecido de maneira virtual a conselheiros e conselheiras da comunidade e outros agentes ligados à pauta penal. Apesar do curso ter sido concebido e finalizado durante o governo de Jair Bolsonaro, seu objetivo, de acordo com a servidora do DEPEN responsável pelo convite, era garantir uma maior participação social no sistema prisional. Para o curso, eu me baseei no manual elaborado pelo Conselho Manual de Justiça, de quem obtive autorização para utilizar, ainda que não publicado. Assim, eu não fui responsável por nenhuma inovação analisada nesta pesquisa e apenas tive uma posição privilegiada para acompanhar estes dois eventos que serão relatados no Capítulo 3.

### **1.1.2.3 Estudos de caso**

A técnica de seleção dos casos utilizada foi o método de casos diversos (*diverse-case method*), que tem o objetivo de maximizar a variação das dimensões relevantes (GERRING, 2008)<sup>21</sup>. Inicialmente, o objetivo era identificar dois casos considerados bons exemplos de atuação pelos atores estatais e dois casos que não tinham uma atuação alinhada às mudanças institucionais realizadas. Mas, no decorrer da pesquisa, me deparei com outro tipo de caso – aqueles que já foram considerados bons exemplos de atuação, mas que mudaram sua forma de atuação ao longo dos anos e tiveram um afastamento da sociedade civil da composição e atuação do conselho. Esta se mostrou uma dimensão relevante a ser considerada e, portanto, foi incluída na diversidade de casos a serem selecionados.

Para a seleção dos casos especificamente, eu me baseei em consultas aos entrevistados e entrevistadas que participaram do processo de mudança institucional dos Conselhos da Comunidade e da pesquisa do Conselho Nacional de Justiça sobre esses conselhos, uma vez que essas pessoas tiveram contato com diversos conselhos ao longo de sua trajetória. Assim, nessas entrevistas eu também questionei os entrevistados e entrevistadas sobre exemplos de Conselhos da Comunidade que consideravam paradigmáticos – que se destacam pelo que consideravam uma boa atuação e, outros, que se destacam por terem apresentado dificuldades de atuação, considerando, por exemplo, uma possível ingerência do Judiciário ou do Executivo local.

---

<sup>21</sup> Gerring (2018) apresenta nove métodos de seleção para estudos de caso: típico; diverso; extremo; desviante/divergente; influente; crucial; de caminho distinto; mais semelhante; mais diferente.

Foram selecionados 6 casos específicos. Dois deles são casos considerados “de sucesso” – foram apontados pelos entrevistados e entrevistadas como bons exemplos de atuação. Outros dois casos foram indicados como conselhos que desempenharam um papel importante durante muitos anos, com articulação da sociedade civil e atuação efetiva na mudança da realidade das pessoas privadas de liberdade, mas que deixaram de exercer esse papel nos últimos anos. E, por fim, os outros dois casos são conselhos indicados como exemplos ruins do que pode ocorrer com um Conselho da Comunidade – uma não atuação, em um dos casos, e uma atuação cooptada pelo Executivo, em outro caso. Dois casos são da região sul do país, dois casos da região sudeste, um caso da região centro-oeste e um da região norte.

Para além desses casos, algumas pessoas entrevistadas que participaram do processo de mudança institucional fizeram ou fazem parte de Conselhos da Comunidade e o relato delas também contribuiu para a análise sobre a prática desses conselhos. Ao todo, foram entrevistadas 18 pessoas que tiveram contato com Conselhos da Comunidade no nível micro, sendo 10 conselheiros e conselheiras da comunidade, 4 juízes da execução penal, 1 promotor de justiça, 1 conselheira penitenciária, 2 funcionárias contratadas por Conselho da Comunidade.

O objetivo das entrevistas era identificar o histórico do entrevistado ou entrevistada com o Conselho da Comunidade; seu papel no conselho; como é a atual composição do conselho; quais são as atividades realizadas pelo conselho, como surgiram as ideias para cada projeto e como eles foram organizados; como é a relação com o Judiciário local; como é a relação com a administração penitenciária; e se há desenvolvimento de ações em parceria com outras instituições, como, por exemplo, prefeitura municipal. Questões adicionais eram incluídas com base nas respostas dos entrevistados e entrevistadas, para identificar o processo criativo na estruturação das atividades do conselho e da relação estabelecida com os demais atores locais.

Ao contrário da opção realizada para nomear os entrevistados e entrevistadas que participaram do processo de mudança institucional, para os estudos de caso, tanto os Conselhos da Comunidade quanto os entrevistados e entrevistadas foram anonimizados. Esta opção se deu para manter a discrição em relação a algumas questões delicadas apontadas sobre alguns conselhos.

## 2 COMO SURGIRAM OS CONSELHOS DA COMUNIDADE?

O Brasil possui a terceira maior população carcerária do mundo, com 837.443 pessoas presas, ficando atrás apenas dos Estados Unidos e da China<sup>22</sup>. A maioria das pessoas presas são homens, jovens, negros e de baixa escolaridade. Relatório do Ministério da Justiça aponta um aumento da população prisional de 707% entre 1990 e 2017 (BRASIL, 2019a). Com o crescimento da população carcerária, aumenta também a dificuldade de prover os serviços básicos dentro das 1.507 unidades prisionais, cada vez mais superlotadas (a taxa de ocupação das unidades já ultrapassa, em média, dois presos para cada vaga). A *Human Rights Watch*, no *World Report 2015*, aponta a superlotação, a violência, a falta de higiene e a tortura como problemas centrais nas prisões brasileiras.

Relatório do Ministério da Justiça (BRASIL, 2018a) aponta que é possível identificar um quadro de situações comuns que caracterizam boa parte dos estabelecimentos prisionais: (i) infraestrutura precária, com celas superlotadas, sem ventilação, com condições insalubres de limpeza e higiene; (ii) dificuldades de fornecimento de insumos básicos, com muitos relatos de problemas com alimentação oferecida, com acesso irregular e precário a água potável e falta de disponibilização do kit higiene; (iii) relatos recorrentes de práticas de isolamento de internos por tempo indeterminado e discricionariedade na concessão de banho de sol; (iv) atendimento insuficiente e inadequado às demandas de saúde; (v) dificuldades na viabilização de visitas, com condições inadequadas e com a continuidade de realização de revistas vexatórias em visitantes em diversos estabelecimentos; (vi) oferta de serviços educacionais e de trabalho insuficientes; (vii) registros de muitos casos de uso excessivo e desproporcional do controle e força do Estado; e (viii) falta de investimento adequado nos profissionais que atuam no setor, que se encontram, em geral, com sobrecarga de trabalho, baixa autoestima, falta de processos de formação continuada e políticas salariais pouco vantajosas.

Nesse contexto de precariedade e insalubridade, há diversas instituições relacionadas à execução penal que possuem a função para inspecionar e fiscalizar as condições das unidades prisionais. Apenas a Lei de Execução Penal (Lei nº 7.210/1984) já estabelece essa função ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, ao Juízo de Execução Penal, ao

---

<sup>22</sup> Dados sobre o Brasil de 30 de junho de 2022: SISDEPEN, Ministério da Justiça, disponível em <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNWQ0ODM1OTQzMmQ2Ny00M2IyLTk4YmUtMTdhYzI4N2ExMW-M3liwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9>, acesso em: 09 mai. 2023. Estatísticas prisionais do mundo: World Prison Brief, disponível em [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All), acesso em: 09 mai 2023.

Ministério Público, ao Conselho Penitenciário, ao Departamento Penitenciário Nacional, à Defensoria Pública e aos Conselhos da Comunidade.

De acordo com a Lei de Execução Penal, os Conselhos da Comunidade devem ser constituídos pelos juízes que atuam na execução penal (art. 66, inciso IX), incumbidos de visitar unidades prisionais, entrevistar presos, apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao Conselho Penitenciário e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos (art. 81). Esses conselhos devem ser compostos por, no mínimo, um representante da associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), um defensor público indicado pelo Defensor Público Geral<sup>23</sup> e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais.

Esse tipo de atuação da comunidade para inspeção das condições prisionais já era previsto desde 1828, na lei que definia as atribuições das Câmaras Municipais. Ao contrário dos conselhos municipais que se institucionalizaram na década de 1990, os conselhos da comunidade não são resultados de lutas populares pela democratização da gestão pública.

No cenário brasileiro, desde a redemocratização, houve uma proliferação de instâncias participativas, como conselhos, conferências, ouvidorias, audiências públicas, orçamento participativo, entre outras. Os conselhos municipais, surgidos em uma conjuntura de demanda de movimentos sociais pela inclusão de mecanismos de participação direta, caracterizavam-se por serem canais institucionais de participação, temáticos, representativos, com mandatos sociais não remunerados, deliberativos, geralmente, com composição paritária entre governo e sociedade civil e com relativa autonomia em relação ao governo (TÓTORA; CHAIA, 2002).

Os Conselhos da Comunidade são previstos na Lei de Execução Penal, anterior à Constituição Federal de 1988, que introduziu diversos mecanismos de municipalização, participação e controle externo da gestão junto às políticas setoriais, mas não contemplou a área penal (MACAULAY, 2005). Apesar do nome atribuído aos Conselhos da Comunidade, as características de composição e atuação previstas na lei não remetem às características próprias das instituições participativas, voltadas para a formulação e fiscalização de políticas públicas.

Há, na realidade, uma função de fiscalização exercida pelos Conselhos da Comunidade, que devem inspecionar as unidades prisionais e entrevistar pessoas privadas de liberdade para averiguar as condições de aprisionamento. Entretanto, não há um canal institucionalizado para encaminhamento das irregularidades verificadas ao Poder Executivo. De acordo com a LEP, as

---

<sup>23</sup> A inclusão de um defensor público na composição do Conselho da Comunidade ocorreu com a alteração da redação pela Lei nº 12.313, de 2010, que alterou a Lei de Execução Penal para atribuir competências à Defensoria Pública.

atividades deste conselho se resumem a visitas e entrevistas com presos e presas – que forneceriam insumos para as outras duas atividades possíveis. Os encaminhamentos de eventuais irregularidades identificadas se restringiriam ao envio de relatórios mensais ao juiz da execução penal – que poderia tomar medidas judiciais no caso de eventuais irregularidades – e ao Conselho Penitenciário. E, por fim, o conselho poderia diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos, que, diferentemente do que ocorre nos conselhos de políticas, compreende uma ação de natureza executiva, que encontra lastros nas ações assistencialistas históricas de visitação aos cárceres.

A participação social no âmbito do sistema prisional tem respaldo nas Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos, que aponta que o tratamento dos presos deve enfatizar não a sua exclusão da comunidade, mas sua participação contínua nela<sup>24</sup> e prevê ainda que

desde o início do cumprimento da sentença de um preso, deve-se considerar seu futuro após a liberação, e ele deve ser incentivado e auxiliado a manter ou estabelecer relações com indivíduos ou entidades fora da unidade prisional, da melhor forma possível, para promover sua própria reabilitação social e os seus interesses e de sua família<sup>25</sup>.

Contudo, apesar dos Conselhos da Comunidade serem apontados pela escassa literatura sobre o tema como um importante mecanismo de participação social nas unidades prisionais (DAUFEMBACK, 2011; WOLFF, 2011; MACAULAY, 2005; ROCHA, 2017; VALOIS, 2011; BRASIL, 2018a), a participação estabelecida por essa literatura está mais relacionada à possibilidade de estabelecimento de um vínculo com a sociedade intra e extra muros, do que à possibilidade de participação social e do próprio preso nos conselhos, o que os diferenciam das instituições participativas. Conforme abordado no Capítulo 1, Segundo Avritzer (2008), instituições participativas são interfaces socioestatais que incorporam cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2008) e operam por meio de princípios de participação e representação (AVRITZER, 2009).

Os Conselhos da Comunidade foram criados por uma lei anterior à onda participacionista pós-88 e não apresentam as características das instituições participativas de ser um espaço de deliberação de políticas com a inclusão de todos os atores envolvidos na pauta, incluindo destinatários da política, no processo decisório. Com o intuito de entender a configuração e posterior reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade, este capítulo se debruça sobre o histórico que levou até a instituição desses conselhos na Lei de

---

<sup>24</sup> Regra 61 na edição de 1955 e regra 88 na edição de 2015. ONU, 2015.

<sup>25</sup> Regra 107 da edição de 2015, similar à regra 80 da edição de 1955. ONU, 1955.



Execução Penal, em 1984. Para isso, farei referências tanto a fontes primárias quanto secundárias.

Pesquisas anteriores (FERREIRA, 2014; LEAL, 2012; ALENCAR; RANGEL, 1985; VALOIS, 2010; DAUFEMBACK, 2010) realizaram um levantamento histórico importante sobre a prática de visitação a unidades prisionais, mas esta pesquisa busca contribuir com este histórico a partir de um resgate documental e de entrevistas que possibilitaram identificar experiências locais anteriores à LEP e identificar as questões discutidas pelos responsáveis pela elaboração do anteprojeto de lei e pelos legisladores que pautaram a instituição dos Conselhos da Comunidade.

A pesquisa documental sobre os antecedentes da Lei de Execução Penal se concentrou em documentos históricos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e publicações e relatórios disponíveis na biblioteca do Ministério da Justiça. Também foram obtidas informações, portarias e decretos através de consultas realizadas a governos estaduais e federal, com respaldo na Lei de Acesso à Informação. Documentos como o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a situação penitenciária no Brasil de 1976, Decretos estaduais do Rio Grande do Sul e os anais do I Congresso Nacional de Política Criminal e Penitenciária, realizado em 1981, que debateu o projeto de lei da execução penal, possibilitaram uma contextualização inédita sobre o surgimento dos Conselhos da Comunidade no Brasil.

## 2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Os antecedentes históricos que costumam ser relacionados aos Conselhos da Comunidade remetem a origens religiosas, com a prática de visitar os reclusos para fornecer alimentos, vestimentas e dar apoio espiritual. Eugenio Cuello Calón aponta que a prática foi criada no Congresso de Nicéia no ano de 325, em que foram criados os *procuratores pauperum* (1958 apud FERREIRA, 2014). No século XIII surgiram as fraternidades religiosas na Itália e no século XIV na França, que tinham os mesmos objetivos.

Um outro marco importante remonta ao ano de 1480, em que os reis católicos atribuíram a juízes e promotores a função de inspecionar prisões (LEAL, 2012).

A igreja católica tem longa tradição na atividade de visitação dos cárceres, embora várias igrejas evangélicas nos dias atuais realizem esta atividade, e com intensidade, deflagrando uma relação muito estreita entre a visitação no cárcere e a religião cristã. Foi a partir dos jesuítas que uma história no cárcere passou a ser escrita, e, atualmente, tem continuidade a partir das experiências da Pastoral Carcerária, mundo afora e especialmente no Brasil, por seus serviços religiosos prestados aos encarcerados e para a melhoria das condições carcerárias (LEAL, 2012, p. 62-3).

Os Conselhos da Comunidade surgem como versões laicizadas da tradição de entrada da sociedade nos cárceres, mas mantendo uma lógica assistencialista em sua atuação, especialmente em relação à assistência material, buscando a disponibilização de materiais básicos de higiene, colchões, vestimentas, etc. A característica laica nem sempre é verificada na prática, uma vez que a influência de entidades religiosas, em geral católica ou evangélica, ainda é forte em muitos desses conselhos. A própria constituição de alguns Conselhos da Comunidade é apontada como resultado de uma Campanha da Fraternidade de 1997 da Igreja Católica, que tratou do tema das prisões e despertou o interesse da comunidade católica para a temática (DAUFEMBACK, 2010).

A primeira referência brasileira relacionada a uma atuação similar à praticada pelos Conselhos da Comunidade data de 1828, através da formação de uma comissão de membros da sociedade para a fiscalização de prisões, conforme art. 56 da Lei de 1º de outubro de 1828, que reorganiza as Câmaras Municipais no Brasil:

Em cada reunião, nomearão uma comissão [sic] de cidadãos probos, de cinco pelo menos, a quem encarregarão a visita das prisões civis, militares e ecclesiasticas [sic], dos carceres [sic] dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos públicos de caridade, para informarem do seu estado e dos melhoramentos que precisam (BRASIL, 1828, art. 56 apud VALOIS, 2010, p. 4).

Atividades similares às desenvolvidas atualmente pelos Conselhos da Comunidade voltam a aparecer em todos os anteprojetos de lei relacionados a códigos penitenciários. Alencar e Rangel (1985) fazem um resgate sobre todos os anteprojetos de códigos penitenciários, remontando a 1933. Entre eles, vale destacar o anteprojeto de Código Penitenciário apresentado pelo parlamentar Oscar Penteado Stevenson em 1957, que propunha inovações interessantes: cooperativas de presos, a possibilidade dos presos poderem eleger representante junto à administração e pelo fato do juiz poder autorizar reunião dos presos e internados no mesmo estabelecimento, sob a presidência de Delegado ou de órgão do Ministério Público para a “respeitosa manifestação de opiniões e sugestões em relação aos mesmos serviços” (BRASIL, 1957, art. 180 a 182 apud ALENCAR; RANGEL, 1985).

Durante a tramitação do projeto da Lei de Execução Penal no Congresso Nacional, o relator da Comissão de Constituição e Justiça Celso Barros já havia apontado o caráter voluntarioso atribuído ao Conselho da Comunidade:

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. 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<sup>26</sup> (BRASIL, 1984b, p. 154).

### **2.1.1 Antecedente histórico local – Rio Grande do Sul**

No Rio Grande do Sul, o Decreto estadual nº 4.820, de 31 de dezembro de 1953, institui o Conselho de Assistência Social aos Presidiários como órgão colaborador da Administração, que funcionaria junto às Cadeias Civas, composto por cinco membros, “escolhidos entre pessoas de conceito social e designados pelo Secretário do Interior e Justiça” (art. 5º). De acordo com o decreto, o conselho seria composto pelo administrador da cadeia e os demais conselheiros seriam indicados por este, pelo juiz ou pretor, pelo prefeito municipal e pela direção da Legião Brasileira de Assistência. A função de conselheiro é considerada de relevância pública e não remunerada.

Compete aos Conselhos de Assistência Social aos Presidiários: dar assistência ao preso e sua família, promovendo o seu bem estar; assistir à família da vítima dos crimes de homicídio; promover a assistência jurídica, médica, hospitalar, odontológica e farmacêutica aos presos pobres e a religiosa em geral; estimular a recuperação do delinquente, organizando, de acordo com o Administrador, programas de educação moral e cívica, promovendo a manutenção dos laços familiares, instituindo cursos de alfabetização, leitura e recreação, proporcionando ocupação intelectual e braçal e encaminhando os egressos e liberados a empregos; colaborar com o Administrador na manutenção da Cadeia Civil, inclusive nos serviços de conservação; organizar um fundo para atender às suas despesas, constituído pelo produto de auxílios, contribuições, subvenções, festivais, angariações ou rendas que lhe sejam atribuídas” (RIO GRANDE DO SUL, 1953, art. 6º).

O Decreto estadual do Rio Grande do Sul nº 20.669, de 14 de novembro de 1970, faz alterações ao nome e atribuições deste conselho, que passa a ser denominado Conselho Comunitário de Assistência aos Presidiários. O conselho permanece com cinco membros, “escolhidos entre pessoas dedicadas à causa da recuperação do delinquente, e designados pelo Secretário do Interior e Justiça” (art. 1º), por indicação do juiz de Direito diretor do foro ou pretor, promotor de justiça, prefeito municipal e Direção Local da Legião brasileira de Assistência. O decreto faz alterações nas atribuições deste conselho.

Ao Conselho Comunitário de Assistência aos Presidiários, como órgão colaborados da Administração do Presídio, compete:

- I – dar assistência ao reeducando e à sua família, com ou sem a participação de outras pessoas ou instituições;
- II – estimular a readaptação social do reeducando pelos meios e formas adequadas a cada caso;
- III – providenciar na realização de cursos de alfabetização, ensino profissional, madureza e outros;
- IV – encaminhar a empregos os reeducandos, os liberados condicionais sob liberdade vigiada e os egressos;

---

<sup>26</sup> Parecer da Comissão de Constituição e Justiça, precedido do Relatório e Voto do Relator do projeto de Lei de Execução Penal, Deputado Celso Barros.

- V – cooperar para a manutenção do Presídio, com recursos da comunidade, obtidos através de campanhas beneficentes e do esclarecimento da opinião pública;
- VI – opinar nos pedidos de “serviço externo” aos reeducandos;
- VII – fiscalizar o “serviço externo” dos reeducandos, prestando informações periódicas ao Juízo competente;
- VIII – exercer outras tarefas correlatas. (RIO GRANDE DO SUL, 1970, art. 2º).

Os conselhos comunitários criados no Rio Grande do Sul são instituídos no âmbito do Executivo, como órgão de colaboração à administração prisional, diferentemente dos Conselhos da Comunidade estabelecidos pela Lei de Execução Penal, que são instituídos no âmbito do Judiciário, para fiscalizar as unidades prisionais. Entretanto, como veremos adiante, muitos Conselhos da Comunidade possuem uma atuação semelhante à atuação dos conselhos comunitários do Rio Grande Sul no tocante à assistência prestada às pessoas privadas de liberdade, egressas e ao apoio na manutenção de unidades prisionais.

Dois anteprojetos de lei de âmbito nacional de Código Penitenciário apresentavam a proposta de criação de um órgão penitenciário voltado à recuperação social dos sentenciados similar aos conselhos comunitários do Rio Grande do Sul. Tanto o projeto de lei do Código Penitenciário elaborado por Oscar Penteado Stevenson em 1957 quanto o elaborado por Roberto Lyra em 1963 previam um Serviço de Assistência Social Penitenciário, que deveria contar com dois membros auxiliares e representantes de comunhões religiosas indicado pela autoridade responsável pelo órgão e previa, ainda, a colaboração de voluntários e instituições particulares (ALENCAR; RANGEL, 1985).

Os Conselhos Comunitários voltaram a aparecer em debate de âmbito nacional, na CPI da situação penitenciária, da Câmara dos Deputados, de 1976, em depoimento do jurista René Ariel Dotti, que apresenta o conceito de conselho comunitário como um projeto que o Secretário de Justiça do Paraná buscava implementar para engajar a sociedade na identificação de possibilidades de trabalho para os egressos do sistema prisional, possivelmente inspirado pela experiência do Rio Grande do Sul<sup>27</sup>. O depoente participou posteriormente da comissão responsável pela elaboração do anteprojeto de lei da execução penal, que instituiu os Conselhos da Comunidade.

## **2.2 A CRIAÇÃO DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE**

creio que o problema penitenciário é apenas sintoma dessa doença maior que é a doença da pena privativa de liberdade. Acredito – e não vai nisso nenhuma profecia – que não esteja distante o dia em que, à semelhança da pena corporal e da pena de galés, de alguma inteligência surja aquilo que deve substituir a pena privativa de

---

<sup>27</sup> Não foi possível confirmar essa informação durante a pesquisa, pois o depoente já havia falecido.

liberdade (Depoimento de João Marcello de Araújo Júnior na CPI sobre a situação penitenciária no Brasil, de 1976 em BRASIL, 1976).

O promotor de justiça João Marcello de Araújo Júnior não apenas faleceu sem ver seu prognóstico se realizar, como viu a população privada de liberdade aumentar exponencialmente ao longo dos anos. Muitas outras questões abordadas por ele e outros depoentes na Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a situação penitenciária brasileira realizada em 1976 também permanecem atuais mais de quatro décadas depois – com o agravante de que a população privada de liberdade é pelo menos nove vezes maior atualmente<sup>28</sup> e, com isso, aumentam também as dificuldades de solucionar os problemas estruturais de superlotação, provimento de serviços e garantia de direitos dessa população.

Uma das questões centrais debatidas na CPI em 1976 é o retorno da pessoa privada de liberdade ao convívio em sociedade. Havia uma preocupação tanto com a necessidade de um serviço de apoio ao egresso do sistema prisional quanto com a necessidade de sensibilização da sociedade com essa situação. Nas palavras do próprio João Marcello de Araújo Júnior, “o melhor tratamento que possa ser ministrado a um preso não servirá de nada se a comunidade não o aceitar, se a comunidade não lhe der aquele apoio necessário àquele momento de reencontro com a vida” (BRASIL, 1976, p. 19).

Os debates na CPI sobre a atenção ao egresso do sistema prisional permearam as dificuldades de instituição de patronatos<sup>29</sup> ou quaisquer serviços vinculados ao Estado para assistência aos egressos. Raul Nogueira Chaves, em depoimento na CPI, menciona a resistência de teóricos em relação aos patronatos oficiais, uma vez que “o preso que sai não confia inteiramente naquele preposto do Estado, que ainda é uma sombra, é um símbolo, é uma representação do guarda, do delegado, da polícia, da autoridade que o prendeu, que o encarcerou” (BRASIL, 1976, p. 51). O depoente sugere que essas instituições fossem híbridas, com uma parte administrada pelo Estado, vinculada ao Conselho Penitenciário, nos moldes da lei então vigente, mas “servido também por um pessoal recrutado entre pessoas capazes de um devotamento maior, ou, pelo menos, quem sabe, com formação de assistentes sociais” (BRASIL, 1976, p. 51).

Esta proposição encontra consonância com a experiência instituída no Rio Grande do Sul em 1953, através do Decreto estadual nº 4.820, de 31 de dezembro de 1953, que instituiu

---

<sup>28</sup> Não há dados disponíveis sobre a população privada de liberdade no Brasil para as décadas de 1970 e 1980. O dado mais antigo é de 1990, do Ministério da Justiça, que aponta uma população prisional de 90 mil presos(as).

<sup>29</sup> Patronatos são órgãos públicos ou particulares destinados a prestar assistência ao condenado em regime aberto (albergado) e aos egressos.

junto às cadeias públicas um Conselho de Assistência Social aos Presidiários, como órgão colaborador da administração prisional e composto pelo administrador da unidade e quatro membros da sociedade, escolhidos entre pessoas de conceito social e designado pelo Secretário do Interior e Justiça. As competências atribuídas a estes conselhos em 1953 tinham um caráter essencialmente de provimento de assistências (jurídica, médica, hospitalar, odontológica, farmacêutica, religiosa, educacional, laboral, etc.), em apoio à direção da cadeia pública, e incluía o encaminhamento de egressos e liberados para oportunidades de emprego.

Outro depoimento da CPI, de Rene Ariel Dotti, conforme mencionado anteriormente, apresenta projeto semelhante que estaria sendo formulado para implementação no estado do Paraná.

(...) com o egresso o problema é muito maior. Então o que se está pensando no Paraná, com relação a este tema, é um projeto do Secretário, Dr. Júlio Vargas<sup>30</sup>, de fazer reunião comunitária, conselho comunitário, pedir ao conselho comunitário e aos clubes de serviço que, atendendo à situação de cada um dos egressos, o seu levantamento, o seu dossiê de personalidade, esses conselhos comunitários credenciem o egresso para trabalhos fora do presídio. Então, nós teremos que vincular a comunidade a esta etapa (depoimento de Rene Ariel Dotti na CPI de 1976, BRASIL, 1976, p. 116).

Um ano após a condução dos trabalhos da CPI na Câmara dos Deputados, foi aprovado no Congresso Nacional o projeto de lei que alterou o Código Penal e o Código de Processo Penal. Durante a tramitação do Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 2/1977, o relator, senador Ibrahim Abi-Ackel – que anos depois seria nomeado Ministro da Justiça e seria responsável pelo encaminhamento ao Congresso do projeto de lei da execução penal –, destacou em seu relatório a consonância do projeto de lei com as conclusões da CPI.

O PLN nº 2, de 1977, aprovado e sancionado através da Lei nº 6.416, de 1977, incluiu os Conselhos da Comunidade entre as instituições que poderiam ser responsáveis pela observação cautelar e proteção do liberado condicional e pela fiscalização do cumprimento das condições da suspensão condicional<sup>31</sup>, estabelecendo a relação de atuação dos Conselhos da

---

<sup>30</sup> O dossiê da Câmara dos Deputados menciona Júlio Vargas, mas o nome do então Secretário é Túlio Vargas.

<sup>31</sup> A liberação condicional e a suspensão condicional são dois institutos diferentes do direito brasileiro, que podem ser aplicados em casos de condenação criminal. A liberação condicional é um direito concedido ao condenado que cumpre determinados requisitos previstos em lei. Para ter esse direito, o condenado deve ter cumprido parte da pena a que foi condenado, ter bom comportamento e apresentar algumas outras condições. Se concedida a liberação condicional, o condenado pode cumprir o restante da pena em liberdade, sob certas condições, como, por exemplo, a obrigação de comparecer periodicamente perante a autoridade judicial e a proibição de frequentar determinados lugares ou de manter contato com determinadas pessoas. Já a suspensão condicional da pena é uma forma de suspensão da execução da pena privativa de liberdade, que pode ser concedida pelo juiz ao condenado que preencher determinados requisitos previstos em lei. Para ter esse direito, o condenado não pode ter sido condenado por crime doloso punido com pena privativa de liberdade superior a dois anos, e deve cumprir outras condições previstas na lei, como o pagamento de multa ou a prestação de serviços à comunidade. Se concedida a suspensão condicional da pena, o condenado fica sujeito ao cumprimento de determinadas condições, como a obrigação de comparecer periodicamente perante a autoridade judicial e a proibição de frequentar determinados lugares ou de

Comunidade com os egressos do sistema prisional. Essa função era anteriormente atribuída apenas ao patronato (oficial, dirigido pelo Conselho Penitenciário, ou particular, inspecionado pelo Conselho Penitenciário) e à autoridade policial, que deixou de ter essa função com o Código Penal Militar de 1969 e com a Lei nº 6.416, de 1977. Esta lei ampliou o rol de entidades fiscalizadoras, incluindo serviço social penitenciário, patronato, conselho da comunidade ou entidades similares. Os Conselhos da Comunidade são mencionados sem terem sido instituídos por legislação anterior no âmbito federal. Entretanto, os legisladores consideraram as instituições existentes que poderiam exercer essa função.

Conforme mencionado anteriormente, o Rio Grande do Sul já havia instituído em 1953, junto às cadeias públicas, os Conselhos de Assistência Social aos Presidiários, transformados em 1970 em Conselho Comunitário de Assistência aos Presidiários. O Decreto estadual nº 20.669, de 1970, alterou as atribuições do conselho, mantendo a assistência ao reeducando e sua família, de uma maneira geral, e incluindo outras atribuições voltadas à reinserção social da pessoa privada de liberdade. Os conselhos seriam compostos pelo administrador do presídio e mais quatro membros, cuja indicação para composição deveria estar vinculada a pessoas “dedicadas à causa da recuperação do delinquente” (art. 1º, parágrafo 1º), que exerceriam função gratuita e considerada de relevância pública (art. 1º, parágrafo 2º). Entre as atribuições estipuladas por este decreto já constavam competências que se aproximavam da atividade fiscalizadora e de proteção instituída pela Lei nº 6.416, de 1977, como, por exemplo, encaminhar a empregos os reeducandos<sup>32</sup>, os liberados condicionais e os sob liberdade vigiada e os egressos; opinar nos pedidos de serviço externo aos reeducandos; e fiscalizar o serviço externo dos reeducandos, prestando informações periódicas ao Juízo competente.

Em fevereiro de 1981 foi instituída uma Comissão<sup>33</sup> para elaboração do anteprojeto de Lei de Execução Penal e, alguns meses depois, o então Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, publicou a Portaria nº 429, de 22 de julho de 1981, dando publicidade ao anteprojeto da LEP, considerando o interesse do governo no “amplo e democrático debate sobre a reformulação das normas referentes à execução da pena”. O objetivo era estimular o debate do documento e obter contribuições de pessoas e instituições interessadas na matéria.

---

manter contato com determinadas pessoas. Se o condenado cumprir todas as condições impostas pelo juiz, a pena será considerada extinta.

<sup>32</sup> Reeducando é um termo utilizado para pessoa em cumprimento de pena, também denominado como apenado ou condenado.

<sup>33</sup> A Comissão do Anteprojeto foi integrada pelos professores Francisco de Assis Junior (coordenador), René Ariel Dotti, Benjamin Moraes Filho, Miguel Reale Júnior, Rogério Lauria Tucci, Ricardo Antunes Andreucci, Sérgio Marcos de Moraes Pitombo e Negi Calixo. BRASIL, 1984b).

Em continuidade à publicação desta portaria, entre 27 e 30 de setembro de 1981, foi realizado o I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária para discutir o anteprojeto da Lei de Execução Penal. O encontro foi organizado pelo Conselho Nacional de Política Penitenciária (CNPP)<sup>34</sup> e copatrocinado pela Universidade de Brasília e pelo Governo do Distrito Federal. O congresso tinha por objetivo analisar os problemas relativos à política criminal e penitenciária, com os objetivos específicos de (i) analisar os anteprojotos da Parte Geral do Código Penal, do Código de Processo Penal e da Lei de Execução Penal; e (ii) analisar o Programa Nacional de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento de Pessoal Penitenciário e da criação dos Centros Estaduais, Regionais e Nacional, para sua implantação (BRASIL, 1982).

Neste congresso, foi apresentada a precariedade da realidade das entidades que exercem as funções fiscalizadoras do beneficiado de sursis e do liberado condicional: existência de poucos patronatos no país (são citados apenas os patronatos de Lima Drummond, no Rio Grande do Sul, e Madureira de Pinho, na Bahia) e com estrutura insuficiente; Serviços Sociais penitenciários insuficientes; e a existência de poucos Conselhos da Comunidade, que ainda não têm “sua existência reconhecida pelo Conselho Penitenciário, nem estão realmente preparados para tão relevante missão” (MORAES, 1982, p. 633). Patrício Gomes de Sá também mencionou em sua exposição a existência de Conselhos da Comunidade, antes de sua instituição por legislação nacional, que ocorreria em 1984. Segundo Gomes de Sá, “os Conselhos Comunitários estão muito em voga nos últimos tempos. Das regiões interioranas do Brasil aos centros urbanos vamos encontrá-los, participando e resolvendo os problemas comuns com a integração de todo o grupamento societário” (GOMES DE SÁ, 1982, p. 616). Moraes, entretanto, afirma que a falta de estrutura adequada resulta em um cenário em que essa vigilância tem cabido ainda à autoridade policial, apesar da falta de suporte legal para tanto e de sua incapacidade de atuação nessa seara.

Rene Ariel Dotti, mencionado anteriormente como depoente na CPI que analisou a situação penitenciária brasileira em 1976 e que havia exposto projeto de conselhos comunitários que seriam implementados no Paraná para assistência laboral aos egressos, participou da comissão que elaborou o anteprojeto de Lei de Execução Penal e expôs os princípios fundamentais na reforma da execução penal no I Congresso Brasileiro de Política Criminal e

---

<sup>34</sup> Com a Lei de Execução Penal, em 1984, o CNPP passou a ser denominado Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.



Penitenciária em 1981. Dotti apresenta o pensamento que pautou o processo de reforma a partir da pena como um processo de diálogo entre o indivíduo, a comunidade e o Estado.

Dotti menciona uma questão abordada por outros expositores no congresso e na CPI de 1976 – que a pessoa privada de liberdade voltará eventualmente ao convívio social e que, por isso, “não pode sofrer um hiato de existência, uma ruptura dilacerante” (DOTTI, 1982, p. 601). Nesse sentido, Renato Cardoso de Almeida Andrade, em sua exposição no mesmo congresso, ressalta que

Ao longo da evolução histórica da aplicação das penas, atingimos hoje um estágio verdadeiramente humano e social. Não podemos considerar o delinquente fora do contexto social, ao qual cedo ou tarde deve incorporar-se. Por esta razão, os juristas contemporâneos consideram como principal objetivo da pena, não a intimidação nem a retribuição ou a afirmação de valores morais mais ou menos relativos, mas a correção, a emenda, a ressocialização do indivíduo que delinuiu (ANDRADE, 1982, p. 520).

O Conselho da Comunidade é apresentado por Dotti como uma entidade autônoma – apesar de vinculada ao Juízo da Execução – capaz de conservar os vínculos entre o condenado e o meio social, reduzindo as distâncias entre a prisão e a liberdade. Os Conselhos da Comunidade voltam a aparecer na exposição de Dotti ao tratar do “amparo ao egresso”, indicando que a Lei nº 6.416, de 1977 estipulou as entidades responsáveis pela observação, cautela e proteção do liberado condicional. Segundo Dotti,

O problema do egresso provisório ou definitivo foi amplamente analisado através da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a promover o levantamento da situação penitenciária no País e que teve como relator o Deputado Ibrahim Abi-Ackel. O relatório do notável documento reconhece a carência de medidas em tal sentido e enfatiza a necessidade de se reunirem pessoas e entidades para fixar uma “nova estratégia de defesa social”. Uma ampla campanha destinada a erradicar prevenções e estigmas, como fenômenos que se colocam em relação à obtenção de empregos para os egressos (DOTTI, 1982, p. 605-6).

Moraes destaca que, no anteprojeto da Lei de Execução Penal, a sociedade é chamada a colaborar com a "reinserção do homem criminoso no convívio social, não mais como infrator das normas penais, mas como força construtiva da Nação" (MORAES, 1982, p. 634). E, nessa tarefa, a sociedade não deve alcançar apenas os beneficiários do sursis e do livramento condicional, mas também o “pré-egresso das prisões”, as pessoas condenadas a penas restritivas de direitos e em cumprimento de penas em meio aberto e semiaberto. Em relação aos(as) presos(as) em regime fechado, Moraes afirma que a sociedade poderá cooperar na obtenção de trabalho fora da prisão e nas medidas necessárias para evitar fuga e garantir a disciplina. Ele critica, ainda, a estrutura rígida e fechada para composição dos Conselhos da Comunidade, que não admite a livre formação de associações de homens e mulheres que poderiam atuar sob fiscalização do Conselho Penitenciário para cumprir suas funções.

No mesmo sentido das exposições da CPI e do Congresso que debateu o anteprojeto de Lei de Execução Penal, Miguel Reale Junior, que foi integrante das comissões elaboradora e revisora do anteprojeto da LEP, destaca que o Conselho da Comunidade e a assistência ao egresso são os dois pontos nevrálgicos da execução penal<sup>35</sup>. Reale Júnior contextualiza os objetivos da instituição dos Conselho da Comunidade. Ele apresenta o cenário do sistema prisional como apartado da sociedade, em que existem dois mundos diversos, separados pela muralha das unidades prisionais, que impediam que as coisas boas da sociedade entrassem no presídio.

A muralha não existe para impedir que o preso saia, mas para impedir que as questões positivas da sociedade entrem no presídio. O presídio vive um mundo próprio, com seus códigos, com suas hierarquias, com o seu etos. O presídio é um outro mundo, no qual o condenado, ao entrar, perde todos os papéis que ele representava na sociedade. É uma perda de sentido de vida, porque, quando ele entra, ele ganha uma roupa de brim, corte de cabelo, um número, ele se despersonaliza e perde as condições que ele tinha na vida livre. Ele deixa de ser pai, deixa de ser marido, deixa de ser o amigo, deixa de ser o ferramenteiro, deixa de ser o torcedor do Corinthians ou do Palmeiras. Ele perde, porque ele está em um mundo isolado, completamente destacado do mundo livre, do mundo normal. É uma instituição total, que impede o contato com a sociedade. Então a ideia do Conselho de Comunidade foi a ideia de abrir janela. Abrir uma janela de contato entre o mundo prisional e o mundo da sociedade, fazer uma via de mão dupla – a sociedade vai conhecer o presídio e o presídio tem contato com a sociedade civil (REALE JUNIOR, 2022)<sup>36</sup>.

A ideia, segundo Reale Júnior, era a criação de uma instituição independente, de pessoas que não estivessem submissas ao poder estatal. Não estariam subordinadas ao juiz, ao diretor penitenciário ou ao secretário da administração penitenciária – em contrapartida aos conselhos comunitários anteriormente instituídos no Rio Grande do Sul e que estavam vinculados às unidades prisionais e tinham o administrador da unidade como integrante. O intuito era possibilitar a realização de *compliance*, nas palavras de Reale Junior, ou seja, uma fiscalização da conformidade em relação às leis e estabelecer um controle do mundo prisional, que estava fechado e era permeado de violência – não apenas entre os presos, mas também “entre os guardas penitenciários e os presos”. Segundo o entrevistado, os Conselhos da Comunidade seriam uma janela para ventilar o mundo prisional e, ao mesmo tempo, para abrir a oportunidade para o preso obter emprego e qualificação.

Miguel Reale Júnior relata que realizou uma visita aos Estados Unidos em 1979, a convite do Departamento de Estado, para conhecer o sistema penitenciário estado-unidense e,

---

<sup>35</sup> REALE JUNIOR, Miguel. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.).

<sup>36</sup> Idem.

nesta visita, identificou iniciativas de aproximação da comunidade para reabilitação de pessoas privadas de liberdade.

O segundo objetivo, relacionado às oportunidades de trabalho, foi o que motivou a inclusão de representante da associação comercial ou industrial na composição do conselho, como uma forma de viabilizar o contato do preso com alguém que poderia promover a obtenção de vagas de trabalho para egressos do sistema prisional, apesar de não constar entre as funções do conselho.

A exposição de Patrício Gomes de Sá no Congresso de 1981 aponta a incapacidade do Estado de resolver os problemas penitenciários sozinho e destaca o Conselho da Comunidade como um órgão da execução penal de “alcance tão grandioso que, talvez não tenhamos condições de avaliar, no momento, porque só a história, no futuro, tê-las-á, para sopesar o seu alcance” (GOMES DE SÁ, 1982, p. 613). Ele afirma que indubitavelmente este órgão viria a suprir as deficiências do Estado. Em contrapartida, o expositor, que havia sido diretor de diversas unidades prisionais no estado do Rio de Janeiro, destacou a impossibilidade das visitas de inspeção atribuídas aos diversos órgãos da execução penal, incluindo os Conselhos da Comunidade, devido ao número de unidades prisionais em algumas comarcas, como o Rio de Janeiro. Gomes de Sá destaca, assim, que o Conselho da Comunidade teria que se adaptar numericamente às condições de cada comarca.

O anteprojeto de LEP foi revisado por Comissão Revisora e encaminhado pelo então Presidente João Figueiredo ao Congresso Nacional em 29 de junho de 1983. Na Exposição de Motivos encaminhada com o projeto de lei (PL) nº 1.657, de 1983, o Ministro da Justiça, Ibrahim Abi-Ackel, destaca que “nenhum programa destinado a enfrentar os problemas referentes ao delito, ao delinquente e à pena se completaria sem o indispensável e contínuo apoio comunitário”. Assim como havia indicado Miguel Reale Júnior em entrevista, a Exposição de Motivos aborda a questão da assistência aos condenados e aos internados a partir da concepção de um processo de diálogo entre os seus destinatários e a comunidade.

O Projeto de Lei nº 1.657, de 1983, foi sancionado pela Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 – a Lei de Execução Penal. O texto traz, em seu artigo 4º, que “o Estado deverá recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena e da medida de segurança”. O Capítulo VIII da lei institui os Conselhos da Comunidade.

Art. 80. Haverá, em cada comarca, um Conselho da Comunidade composto, no mínimo, por 1 (um) representante da 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.

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 (BRASIL, 1984).

Na seção V da lei, sobre livramento condicional, consta especificações sobre a observação cautelar e proteção que haviam sido inseridas na Lei nº 6.416, de 1977, para entidades como serviço social penitenciário, Patronato ou Conselho da Comunidade. A finalidade dessa atuação é “I – fazer observar o cumprimento das condições especificadas na sentença concessiva do benefício; II – proteger o beneficiário, orientando-o na execução de suas obrigações e auxiliando-o na obtenção de atividade laborativa” (art. 139). A entidade encarregada da observação cautelar deve enviar relatório ao Conselho Penitenciário. No capítulo sobre suspensão condicional, esta lei recupera o conteúdo já constante na Lei nº 6.416, de 1977, indicando o Conselho da Comunidade como uma das entidades que pode ficar encarregada da fiscalização do cumprimento das condições da suspensão condicional estipuladas pelo juiz (BRASIL, 1977. Lei nº 6416, art. 158, parágrafo 3º).

Conforme abordado nas exposições do I Congresso Nacional de Política Criminal e Penitenciária e na entrevista com Miguel Reale Júnior, os objetivos relacionados à instituição dos Conselhos da Comunidade estavam relacionados à necessidade de manutenção de vínculos intra e extra muros e na necessidade de envolver a sociedade no provimento de assistência ao egresso, principalmente no tocante à obtenção de emprego. As atividades previstas de visitação de unidades prisionais e entrevista aos presos estão relacionadas à manutenção de vínculos intra e extramuros, com uma perspectiva fiscalizadora, de controle social. Apesar da composição pensada para o conselho ter sido embasada pelas possibilidades de assistência que esses representantes poderiam prover às pessoas privadas de liberdade e egressos, a única atribuição do conselho relativa ao auxílio na obtenção de trabalho estipulada na lei refere-se aos liberados condicionais. Por isso, em 2000, Miguel Reale Júnior novamente participou da elaboração de anteprojeto de lei que buscava alterar a LEP para, entre outras coisas, destinar um foco maior de atuação do Conselho da Comunidade aos egressos.

O Projeto de Lei nº 5.075, de 2001, trazia as seguintes alterações para os Conselhos da Comunidade: (i) sobre a assistência ao egresso na concessão de alojamento e alimentação, em estabelecimento adequado, pelo prazo de dois meses, inclui o Patronato e o Conselho da

Comunidade, como atores que, além do assistente social, poderiam requerer prorrogação deste prazo; (ii) inclui dispositivo de instituição anual dos Conselhos da Comunidade, podendo os membros serem reconduzidos; (iii) retira o Conselho Penitenciário como destinatário dos relatórios mensais, deixando apenas o juiz da execução; (iv) altera a função de “diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento” (LEP, art. 81, inciso IV) para “colaborar na assistência ao egresso, facilitando a sua reinserção na comunidade e no mercado de trabalho, diligenciando, também, na obtenção de recursos visando ao alojamento e à alimentação dos necessitados, em ação conjunta com os patronatos”; (v) adiciona a função de “propor a realização de palestras e reuniões para os liberados”; (vi) entre os possíveis deveres impostos ao liberado condicional, inclui “comparecer a palestras e reuniões, mediante convocação do juiz da execução, por proposta do Patronato ou do Conselho da Comunidade”. O projeto de lei, entretanto, não avançou no Congresso Nacional.

### **2.3 OS ÓRGÃOS DA EXECUÇÃO PENAL**

A LEP institui como órgãos da execução penal: (i) o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária; (ii) o Juízo da Execução; (iii) o Ministério Público; (iv) o Conselho Penitenciário; (v) os Departamentos Penitenciários; (vi) o Patronato; (vii) o Conselho da Comunidade; e (viii) a Defensoria Pública (incluído pela Lei nº 12.313, de 2010).

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária é um órgão subordinado ao Ministério da Justiça, com 13 membros designados pelo Ministro da Justiça, entre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas, bem como representantes da comunidade e dos Ministérios da área social. Os membros do Conselho são renovados um terço em cada ano e seu mandato tem duração de dois anos. Cabe ao CNPCP (i) propor diretrizes da política criminal; (ii) contribuir na elaboração de planos nacionais; (iii) promover a avaliação periódica do sistema criminal; (iv) estimular e promover a pesquisa criminológica; (v) elaborar programa nacional penitenciário de formação do servidor; (vi) estabelecer regras sobre a arquitetura e construção de estabelecimentos penais; (vii) estabelecer critérios para a elaboração de estatística criminal; (viii) inspecionar e fiscalizar os estabelecimentos penais, propondo às autoridades dela incumbida as medidas necessárias ao seu aprimoramento; (ix) representar ao juiz da execução ou à autoridade administrativa para instauração de sindicância ou procedimento administrativo, em caso de violação das normas

referentes à execução penal; (x) representar à autoridade competente para a interdição de estabelecimento penal (capítulo II).

Entre as competências do Juízo da execução, estão decidir administrativamente sobre a execução da pena concedida; zelar pelo correto cumprimento da pena e da medida de segurança; inspecionar, mensalmente, os estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento; compor e instalar o Conselho da Comunidade (capítulo III).

Ao Ministério Público cabe a fiscalização da execução da pena e da medida de segurança, oficiando no processo executivo e nos incidentes da execução. Cabe também ao Ministério Público realizar visitas mensais aos estabelecimentos penais (capítulo IV).

O Conselho Penitenciário é instituído como órgão consultivo e fiscalizador da execução da pena, os membros são nomeados pelo Governador do Estado, do Distrito Federal e dos Territórios, integrados, assim como no CNPCP, por professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas. Incumbe ao Conselho Penitenciário (i) emitir parecer sobre indulto e comutação da pena; (ii) inspecionar os estabelecimentos e serviços penais; (iii) apresentar ao CNPCP relatórios anuais dos trabalhos realizados; e (iv) supervisionar os patronatos e a assistência aos egressos (capítulo V).

Entre os Departamentos Penitenciários, são instituídos, no capítulo VI, o Departamento Penitenciário Nacional e os Departamentos Penitenciários locais (estaduais). O DEPEN, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do CNPCP e tem entre suas atribuições: (i) acompanhar a aplicação das normas da execução penal no país; (ii) inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; (iii) assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implantação dos princípios e regras estabelecidos na LEP; (iv) colaborar com as Unidades Federativas mediante convênios, na implantação de estabelecimentos e serviços penais; (v) colaborar com as Unidades Federativas para a realização de cursos de formação de pessoal penitenciário e de ensino profissionalizante do condenado e do internado; (vi) coordenação e supervisão dos estabelecimentos penais federais; etc. Os Departamentos Penitenciários locais são criados pela legislação local com a finalidade de supervisionar e coordenar os estabelecimentos penais da Unidade da Federação a que pertencer.

O Patronato público ou particular destina-se a prestar assistência aos albergados e aos egressos (entendidos como liberados definitivos, pelo prazo de um ano a contar da saída do estabelecimento, e os liberados condicionais, durante o período de prova) e tem por atribuição (i) orientar os condenados à pena restritiva de direitos; (ii) fiscalizar o cumprimento das penas

de prestação de serviços à comunidade e de limitação de fim de semana; e (iii) colaborar na fiscalização do cumprimento das condições da suspensão e do livramento condicional (capítulo VII).

Os Conselhos da Comunidade, instituídos pelos juízes da execução, são responsáveis por visitar estabelecimentos penais, entrevistar presos, apresentar relatórios mensais ao Juiz e ao Conselho Penitenciário e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso (capítulo VIII). Os conselhos da comunidade são constituídos no âmbito das comarcas no Brasil e, atualmente, há 2.702 comarcas que congregam os 5.570 municípios brasileiros (BRASIL, 2019e).

E, por fim, a Defensoria Pública foi introduzida na LEP como órgão da execução penal pela Lei nº 12.313, de 2010. Cabe à Defensoria Pública velar pela devida execução da pena e da medida de segurança, oficiando, no processo executivo e nos incidentes da execução. Entre suas atribuições, consta a visita aos estabelecimentos penais, tomando providências para o adequado funcionamento, e requerer, quando for o caso, a apuração de responsabilidade (capítulo IX).

**Figura 5 Órgãos de execução penal, por tipo de função**

	Executiva	Formuladora	Consultiva	Fiscalizadora
<b>CNCP</b>		✓	✓	✓
<b>Juízo da Execução</b>		✓		✓
<b>Ministério Público</b>				✓
<b>Conselho Penitenciário</b>			✓	✓
<b>DEPEN</b>	✓	✓	✓	✓
<b>Depart. penit. local</b>	✓	✓		
<b>Patronato</b>	✓			✓
<b>Conselho da Comunidade</b>	✓			✓
<b>Defensoria Pública</b>				✓

Fonte: elaboração própria

Há uma complexidade interinstitucional a ser considerada nas funções dos órgãos de execução penal que envolve a diferença entre Poderes Executivo e Judiciário e entre níveis federativos (Figura 5). A rigor, os estados e o Distrito Federal são os responsáveis pela formulação e implementação da política penal e são submetidos a medidas orientadoras e consultivas de outros órgãos, como o Conselho Penitenciário, no mesmo nível federativo; e o CNPCP e o DEPEN, em suas orientações e recomendações realizadas no âmbito federal. E os departamentos penitenciários locais são, ainda, passíveis de fiscalização por todos os demais órgãos da execução penal.

Entretanto, é possível identificar a natureza executiva em outros órgãos da execução penal. O Departamento Penitenciário Nacional também possui uma função executiva na política penal, ao gerenciar as cinco penitenciárias federais existentes no Brasil; os patronatos, além de sua função de fiscalização da pena, possuem função de assistência direta aos albergados e egressos do sistema prisional; e o juízo da execução é responsável por decidir administrativamente sobre o cumprimento da pena. E, por fim, os Conselhos da Comunidade têm a possibilidade de executar diretamente medidas de assistência às pessoas privadas de liberdade, além de fiscalizar as condições dos estabelecimentos penais.

A Exposição de Motivos do Projeto de Lei nº 1.657, de 1983, apresentada pelo então Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, transformado na Lei de Execução Penal em 1984, aponta que a divisão de Poderes foi, até então, uma das causas marcantes para o enfraquecimento do direito penitenciário e para a tímida atuação de controle jurisdicional na execução penal para não ferir a suposta autonomia do processo do Poder Executivo (item 89 da exposição de motivos). No texto apresentado, as

atribuições pertinentes a cada um de tais órgãos foram estabelecidas de forma a evitar conflitos, realçando-se, ao contrário, a possibilidade da atuação conjunta, destinada a superar os inconvenientes graves, resultantes do antigo e generalizado conceito de que a execução das penas e medidas de segurança é assunto de natureza eminentemente administrativa (BRASIL, 1984b. Item 88 da exposição de motivos).

Apesar da preocupação em estabelecer as atribuições de cada órgão e em garantir que o Judiciário tenha um papel mais ativo na execução penal, a lei aprovada deixou ainda algumas lacunas em relação aos Conselhos da Comunidade e uma potencial dependência destes em relação aos juízes.

Os Conselhos da Comunidade incorporam cidadãos e representantes de entidades de classe na lógica de inspeção e fiscalização do sistema prisional distinta do que ocorre nas instituições participativas, uma vez que não há representação dos atores estatais ou da sociedade civil ligados à pauta prisional. Há, ainda, uma lacuna normativa em relação a potenciais pontos



de interlocução e encaminhamento de demandas diretamente ao Poder Executivo, de modo que a intermediação exercida pelo Conselho da Comunidade fica essencialmente restrita ao Poder Judiciário. Ou seja, interpretando a letra da lei, uma vez identificadas demandas nas inspeções e entrevistas com pessoas presas, os conselheiros podem realizar diligências para obtenção de recursos materiais e humanos (art. 81, inciso IV, da Lei de Execução Penal), por meio de doações, por exemplo, ou incluir eventuais outras questões no relatório mensal que deve ser apresentado ao juiz (art. 81, inciso III, da Lei de Execução Penal), que, supõe-se, daria o devido encaminhamento judicial. Não há, assim, um mecanismo instituído de participação dos Conselhos da Comunidade no processo de tomada de decisão da política penal, em geral, ou da política prisional, especificamente.

Se considerarmos os tipos de lógica de ação e troca propostos por Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012), apresentados no Capítulo 1, podemos identificar que a LEP prevê uma função limitada de controle social a partir de uma troca baseada em informação, na qual a sociedade (Conselho da Comunidade) informa o Estado (juiz e Conselho Penitenciário - CP). A outra troca que ocorre – em que o Conselho da Comunidade provê diretamente assistência material, por exemplo, às pessoas privadas de liberdade, não envolve necessariamente o Estado e, assim, não se caracterizaria como um tipo de troca da participação social, mas como uma ação assistencialista, em que a sociedade provê a sociedade (destaque em vermelho no Quadro 3 abaixo).

**Quadro 3 Tipos de lógica de troca nos Conselhos da Comunidade, de acordo com a LEP**

<b>Conselhos da Comunidade - LEP</b>			
	Lógica da ação	Gramática relacional	Descrição da ação
<b>Informação</b>	Fazer saber	Sociedade informa o Estado	Conselho da Comunidade visita unidades prisionais e entrevista pessoas presas -> produz relatório para juiz e CP
<b>Poder</b>	Fazer fazer		NA
<b>Bens e serviços</b>	Fazer ter	Sociedade provê sociedade	CC identifica demanda junto a pessoas privadas de liberdade e supre diretamente

Fonte: Elaboração própria

Neste capítulo, procurei fazer um resgate histórico sobre como surgiram os Conselhos da Comunidade e identificar as ideias mobilizadas para sua instituição. A Lei de Execução Penal foi inovadora ao reconhecer a necessidade de envolvimento da sociedade na execução da

pena, mas limitou as ações de controle social desses conselhos ao envio de relatórios ao Judiciário e Conselho Penitenciário. No próximo capítulo apresentarei a ampliação do leque de atuação dos Conselhos da Comunidade através de um processo de reconfiguração institucional influenciado pela onda participacionista.

### **3 MUDANÇA INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE – EM BUSCA DE UM ESPAÇO PARTICIPATIVO**

Este capítulo apresenta evidências da reconfiguração dos conselhos da comunidade inspirada pela lógica de atuação das instituições participativas. Materiais orientadores voltados aos Conselhos da Comunidade estabeleceram composições mais diversificadas, formas de entrada no conselho com publicação de editais e a tentativa de transformação desses conselhos em espaços decisórios, com encaminhamento de demandas a órgãos competentes do Poder Executivo. Essas mudanças foram estabelecidas por atores com posições estratégicas e norteadoras na execução penal tanto no âmbito do Executivo quanto do Judiciário. Mas, por outro lado, também houve uma ampliação das possibilidades de execução direta de ações pelos Conselhos da Comunidade, em substituição ao papel do Estado, diferentemente do que ocorre nas instituições participativas. Neste capítulo será apresentado um levantamento de todos os marcos dessa mudança institucional e em que medida as mudanças nas regras transformaram as interfaces de participação social dos Conselhos da Comunidade.

#### **3.1 OS MARCOS DA RECONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE**

##### **3.1.1 Manual do Conselho da Comunidade do Rio Grande do Sul**

O processo de mudança institucional dos Conselhos da Comunidade se iniciou com uma experiência local, no estado do Rio Grande do Sul, que serviu de base para a mudança em outros estados e nacionalmente. O Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul iniciou, em 2001, um processo de articulação com os Conselhos da Comunidade através do Programa de Articulação Comunitária e organizou, junto aos Conselhos da Comunidade de Camaquã e Lajeado um manual “a fim de instrumentalizar os Conselhos da Comunidade para que o desenvolvimento de suas funções ocorra de forma crítica e participativa” (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 5). A Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul uniu-se a essa iniciativa em 2004, publicando o manual junto com o Conselho Penitenciário. Com o intuito de “contribuir para que as comunidades assumam o papel decisivo que lhes cabe no encaminhamento de soluções de problemas da execução penal” (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 5), o manual apresenta formulações legais para a organização dos Conselhos, indicações de procedimentos junto às organizações da comunidade, modelos de regimento e de estatuto, e roteiro para elaboração de relatórios de visitas de fiscalização.

É importante que os Conselhos assumam um papel de representação da comunidade na implementação das políticas penais e penitenciárias no âmbito municipal. É necessário assumir uma função política, de articulação e participação das forças locais e, ainda, de defesa de direitos e de implementação de políticas locais de reinserção social do apenado e egresso e, não apenas, aquela de natureza assistencial (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 8).

O manual do RS já apresentava indícios do impacto da onda participacionista na reorientação das atividades dos Conselhos da Comunidade. Em sua apresentação, o manual publicado pela Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul e pelo Conselho Penitenciário estadual destacava a importância da participação das comunidades no controle e na execução das políticas públicas, que “foi referendada pela Constituição Federal, que definiu mecanismos de descentralização e municipalização”. Além da função fiscalizadora estipulada na LEP, o manual apresentou funções de articulação dos recursos, de luta pela preservação de direitos, de ressocialização e de representação das comunidades na execução penal e penitenciária. O objetivo do manual era fomentar uma atuação crítica e participativa dos Conselhos da Comunidade (RIO GRANDE DO SUL, 2004).

Neste documento consta, ainda, um modelo de estatuto com um rol de atribuições do conselho que vão além daquele proposto na LEP e incluem atividades relacionadas à execução direta de ações para a promoção dos direitos das pessoas presas, como, por exemplo, dar assistência ao reeducando e à sua família, com ou sem participação de outras pessoas ou instituições; estimular a readaptação social dos sentenciados por meios e formas adequadas a cada caso; providenciar a realização de cursos de alfabetização, educação integrada, ensino supletivo, qualificação profissional e outros; procurar encaminhar a emprego o preso em liberdade condicional e o egresso; cooperar para a manutenção do estabelecimento penal da Comarca com recursos da comunidade; buscar o apoio de órgãos federais, estaduais e municipais; e buscar a integração do Poder Judiciário e do Ministério Público das comarcas que não possuem estabelecimentos penais. O manual remete a preceitos constitucionais de representação e participação social, mas, ao elencar as atividades a serem desempenhadas pelo conselho, há uma predominância de atividades executivas, em substituição ao papel do Estado. Vale destacar que essas atividades são similares àquelas atribuídas aos Conselhos Comunitários de Assistência aos Presidiários no Rio Grande do Sul, estabelecidas pelo Decreto RS nº 20.669, de 1970, quando esses conselhos eram vinculados à administração da unidade prisional e não ao juízo da execução.

Apesar de haver efetivamente uma dependência do Conselho da Comunidade à figura do juiz para instalação do Conselho da Comunidade, há o reconhecimento da necessidade de

implementação de ações que garantam uma ação autônoma desses conselhos. O Manual do Conselho da Comunidade publicado pela Corregedoria-Geral de Justiça e pelo Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul aponta que os Conselhos da Comunidade precisam se articular com o Poder Judiciário para sua formação e com a administração prisional para sua execução, mas recomenda que estes devem buscar preservar sua autonomia para que possam exercer suas funções de forma independente.

Dados do Ministério da Justiça indicam que existem conselhos que foram criados por iniciativa da comunidade e não do juiz<sup>37</sup>, ou seja, a população procurou o juiz buscando a instalação do conselho. Nesse sentido, o Manual da Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul é direcionado aos interessados em criar o conselho, de uma maneira geral, e inclui como primeiro passo “Procurar o(a) Juiz(a) da Execução, o Ministério Público e qualquer outro órgão da Execução da comarca, a fim de que esses colaborem no fomento da organização do Conselho da Comunidade, conforme previsto na LEP” (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 10).

Em relação à composição dos conselhos, o Manual do Rio Grande do Sul recomenda que os interessados em instituir o Conselho da Comunidade solicitem a colaboração do Juízo de Execução para que “oficie às várias entidades, sem fins lucrativos, assim como as previstas na LEP, das *comarcas* que são abrangidas pelo estabelecimento penal da região, para que estas indiquem um membro de seus quadros para compor o Conselho da Comunidade” (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 10); e, recomenda, ainda, que façam uma apresentação aos indicados, reforçando a importância e os ganhos sociais que se terá quando do envolvimento com a questão.

Enquanto alguns Conselhos da Comunidade possuem vedação sobre participação de egressos e familiares de pessoas presas<sup>38</sup>, o Manual do Conselho da Comunidade publicado pela Corregedoria-Geral de Justiça e pelo Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul recomenda a presença de presos ou familiares na composição dos Conselhos, uma vez que a “participação dos usuários destinatários de sua intervenção pode contribuir tanto para um maior envolvimento dos presos nas atividades desenvolvidas pelos Conselhos da Comunidade, quanto para que estas se desenvolvam a partir de suas reais necessidades” (RIO GRANDE DO SUL, 2004, p. 9). Esse movimento para a inclusão dos destinatários da intervenção – seja através de

---

<sup>37</sup> Dados identificados em material sistematizado das regiões Norte e Sudeste do levantamento realizado pelo Ministério da Justiça em 2008 junto aos Conselhos da Comunidade. O material foi disponibilizado para esta pesquisa por servidores do Ministério da Justiça.

<sup>38</sup> Informação identificada na ata da 137ª reunião do Conselho da Comunidade 5, em que houve votação pela vedação da entrada de egressos e familiares de pessoas presas no Conselho da Comunidade.

pessoas privadas de liberdade, egressas ou seus familiares – é similar ao ocorrido na assistência social, em relação à participação dos usuários. Na política de assistência social houve uma busca por romper com o legado da filantropia de modo que “a participação passou a ser reivindicada como um direito socioassistencial, que tem o efeito de promover a autonomia e o exercício da cidadania por parte dos usuários” (SANTOS, 2021, p.127).

### **3.1.2 Resolução CNPCP que estabelece regras para a organização dos Conselhos da Comunidade**

Em 2004, após deliberações em reuniões realizadas em Porto Alegre, em que participaram os responsáveis pela elaboração do manual do Rio Grande do Sul, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária publicou a Resolução CNPCP nº 10, de 2004, que estabeleceu regras para a organização dos Conselhos da Comunidade. A resolução considera “a necessidade de efetivar-se a participação da sociedade na reinserção do delinquente, assim como colaborar na fiscalização da execução da pena” e considera ainda que “uma das causas da reincidência é a falta de assistência adequada por parte da comunidade ao preso e ao egresso” (BRASIL, 2004a). Em relação à composição dos Conselhos da Comunidade, a resolução estabelece que poderão integrar o conselho representantes de entidades religiosas e educacionais, de associações sem fins lucrativos, de clubes de serviços e sindicatos – além dos representantes já previstos na LEP –; e estabelece um mandato de 3 anos, permitida a recondução.

A resolução amplia significativamente as atribuições dos Conselhos da Comunidade (art. 5º). Além de visitar unidades prisionais, entrevistar pessoas presas e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos, previstas em lei, a resolução inclui atribuição de propor à autoridade competente a adoção das medidas adequadas em caso de eventuais irregularidades (art. 5º, inciso I); colaborar com os órgãos encarregados da formulação da política penitenciária e da execução das atividades inerentes ao sistema penitenciário (art. 5º, inciso V); realizar audiências com a participação de técnicos ou especialistas e representantes de entidades públicas e privadas (art. 5º, inciso VI); contribuir para a fiscalização do cumprimento das condições do livramento condicional e suspensão condicional da pena (art. 5º, inciso VII – conforme previsto no Código Penal e Código de Processo Penal); proteger, orientar e auxiliar o beneficiário de livramento condicional (art. 5º, inciso VIII); orientar e apoiar o egresso com o fim de reintegrá-lo à vida em liberdade (art. 5º, inciso IX); fomentar a participação da comunidade na execução das penas e medidas alternativas (art. 5º, inciso X); diligenciar a

prestação de assistência material ao egresso, como alimentação e alojamento (art. 5º, inciso XI); e representar à autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à execução penal e obstrução das atividades do Conselho (art. 5º, inciso XII).

### **3.1.3 Instituição de Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade**

Ainda em 2004 o Ministério da Justiça instituiu uma Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, através da Portaria nº 2.710, de 23 de setembro de 2004<sup>39</sup>. A portaria de constituição da comissão considera (i) o dever do Estado de recorrer à cooperação da comunidade nas atividades de execução da pena, conforme estabelecido pela LEP (art. 4º); (ii) a contribuição que os Conselhos da Comunidade podem dar para a humanização do sistema penitenciário e para melhor assistência ao preso ou internado; e (iii) a intenção do Ministério da Justiça de fomentar a discussão sobre o tema e incentivar a criação de Conselhos da Comunidade. A comissão era composta por profissionais com atuação diversa na área em diferentes Unidades da Federação, “com reconhecida experiência e envolvimento com o tema pertinente à participação comunitária na execução penal” (BRASIL, 2010a, p. 9).

Uma das primeiras ações foi a realização de uma oficina com representantes de todos os estados e de instituições governamentais e não-governamentais diretamente envolvidas com o tema. A oficina relacionou demandas prioritárias para que os Conselhos da Comunidade pudessem de fato ser difundidos e teve como resultado um plano de trabalho que passou a ser implantado pelo DEPEN, sob a orientação da Comissão<sup>40</sup>.

A Comissão passou a disseminar o manual do Rio Grande do Sul<sup>41</sup>. Outros estados publicaram manuais semelhantes, como Minas Gerais (2008), Pará (2008), Acre (2011) e Paraná (2016). A Corregedoria-Geral de Justiça de Minas Gerais, por exemplo, publicou em 2008 um Roteiro de Instalação e Funcionamento do Conselho da Comunidade muito similar ao

---

<sup>39</sup> A portaria estabeleceu que a comissão seria presidida pela Secretária Nacional de Justiça, Cláudia Maria de Freitas Chagas e composta pelos seguintes membros: Clayton Alfredo Nunes – Diretor do Departamento Penitenciário Nacional; Leila Regine Paiva de Souza – Coordenadora Geral de Reintegração Social do DEPEN; Otávio Augusto Buzar Perroni – Coordenador de Execução Penal do DEPEN; Lúcia de Toledo Piza Peluso – Assessora do Ministro da Justiça; Vanesca Fusco Nogueira – Promotora de Justiça de Minas Gerais; Valdirene Daufemback – Conselheira do Conselho Carcerário de Joinville; Padre Günther A. Zgubic – Coordenador da Pastoral Carcerária; Alessandra Teixeira – Advogada representante do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais; Luciano Losekann – Juiz Corregedor do Rio Grande do Sul; Sérgio Sérvulo da Cunha – representante da sociedade civil; Vetuval Martins Vasconcelos – representante do CNPCP.

<sup>40</sup> Texto retirado da introdução de uma minuta de anteprojeto de alteração da Lei de Execução Penal, elaborada pela comissão nacional em 2009. BRASIL, 2009a, p.2.

<sup>41</sup> WOLFF, Maria Palma. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (50 min.).

publicado no Rio Grande do Sul , com mesmo conteúdo em relação ao papel dos conselhos; criação de conselhos independentes; parcerias com universidades; utilização de espaços na mídia; participação de presos ou familiares na composição dos conselhos; articulação com o Conselho Penitenciário Estadual; e ampliação da abrangência dos conselhos para as penas alternativas. Neste roteiro consta, ainda, um modelo de edital de convocação a todos os interessados para a composição do Conselho da Comunidade.

A Portaria do Ministro da Justiça nº 164, de 5 de fevereiro de 2006 prorrogou os trabalhos da comissão instalada em 2004, considerando que o trabalho realizado até então pela comissão vinha produzindo resultados satisfatórios, com a sensibilização de atores sociais, e que a continuidade das atividades subsidiaria a política criminal e penitenciária com vistas à reinserção social do apenado. A portaria também considera “a importância de estabelecimento de um canal de comunicação entre os órgãos responsáveis pela execução da pena, o qual possa exercer função integradora e facilitadora da criação e funcionamento dos Conselhos da Comunidade” (BRASIL, 2006b)<sup>42</sup>.

### **3.1.4 Cartilha do Ministério da Justiça destinada aos Conselhos da Comunidade**

O Ministério da Justiça, por sua vez, publicou em 2006 uma Cartilha dos Conselhos da Comunidade, elaborada pela Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, que teve como base o manual do Rio Grande do Sul. A Cartilha apresenta a Lei de Execução Penal; os órgãos da execução penal; os conselhos da LEP; os direitos da pessoa presa; como instalar um Conselho da Comunidade; o trabalho do Conselho da Comunidade e como realizar uma visita institucional. A cartilha disponibiliza, como anexos, modelo de portaria de instalação do Conselho da Comunidade; modelo de relatório de visita; e conclusões do 1º Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Sul (BRASIL, 2006a).

A cartilha do MJ foi reeditada em 2008, adicionando alguns tópicos, como princípios e funções do Conselho da Comunidade e recursos para o funcionamento do Conselho da Comunidade. A nova versão da cartilha inclui, como anexos, modelo de portaria de instalação; exemplo de estatuto social; exemplo de regimento interno; modelo de relatório de visita condensado, formulário de inspeção em estabelecimento penal; formulário de inspeção em

---

<sup>42</sup> A portaria de 2006 estabeleceu a seguinte composição para a comissão: Maurício Kuehne – Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional; Hebe Teixeira Romano Pereira da Silva – Coordenadora-Geral de Reintegração Social do DEPEN; Vetuval Martins Vasconcelos – membro do CNPCP; Valdirene Daufemback – Conselheira do Conselho Carcerário da Comunidade de Joinville; Gunther Alois Zgubic – Coordenador da Pastoral Carcerária da CNBB; Alessandra Teixeira – Representante do IBCCRIM; Luciano André Losekann – Juiz de Direito do Rio Grande do Sul; Maria Palma Wolff – Conselheira do Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul.



estabelecimento penal feminino; formulário de entrevista do preso(a) ou interno(a); regras mínimas para o tratamento do preso no Brasil; e formulário de notícia de crime de tortura.

Ambas as cartilhas incorporam as informações constantes no manual do Rio Grande do Sul, ampliando seu conteúdo. A cartilha de 2008 acrescenta um item sobre os princípios direcionadores da atuação do conselho e estabelece que os Conselhos da Comunidade devem pautar sua atuação por princípios de respeito aos direitos humanos; democracia; participação social; e perspectiva histórico-social do delito. Em relação aos direitos humanos, a atuação deve buscar a construção de uma cultura de respeito aos direitos e o conhecimento e aplicação das normativas nacionais e internacionais. A democracia pressupõe igual possibilidade de acesso aos bens socialmente produzidos a todos; direito ao acesso à justiça; e democratização das instituições públicas. O princípio da participação social é apresentado na cartilha como a compreensão da prisão como integrante da sociedade e da comunidade; compreensão da prisão como uma instituição pública e, assim, permeável ao controle da sociedade. Por fim, a perspectiva histórico-social do delito pressupõe a necessidade de abordagem transdisciplinar e multifatorial no enfrentamento da violência e da criminalidade e se baseia na compreensão do delito e do delinquente a partir de determinações econômicas, culturais, sociais e individuais (BRASIL, 2008a, p. 21).

As cartilhas do Ministério da Justiça de 2006 e 2008 apresentam um rol de questões nas quais os Conselhos da Comunidade podem atuar: situação jurídica e processual; relacionamento da pessoa presa e seus familiares; necessidade de banho de sol; denúncia de maus tratos; condições gerais da prisão (alimentação, roupas de cama, etc.); necessidades de orientação e tratamento de saúde e medicamentos; necessidade de acompanhamento psicológico, ocupacional e social; necessidade de capacitação profissional; necessidade de programas educacionais; necessidade de atividades laborativas (BRASIL, 2006a; BRASIL, 2008a). A cartilha de 2008 apresenta ainda as seguintes funções para o Conselho da Comunidade:

- 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 e 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: atendimentos 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 (BRASIL, 2008a, p. 21-2).

Ou seja, além da função fiscalizadora e de diligências para obtenção de recursos materiais e humanos previstas na LEP, este documento traz possibilidades de atuação que busque influenciar diretamente na elaboração de políticas prisionais e também uma atuação em substituição a funções do Estado, com assistência direta às pessoas privadas de liberdade, egressas e seus familiares. Inclusive as diligências para obtenção de recursos materiais e humanos previstas em lei poderiam ser interpretadas como instar o Estado a tomar as providências cabíveis para as aquisições necessárias que não estariam sendo cumpridas, mas nesta cartilha aparece como uma assistência material que poderia ser executada diretamente pelos Conselhos da Comunidade.

Nesse sentido, a cartilha estabelece que, se o Conselho da Comunidade identificar demandas nas unidades prisionais (relacionadas, por exemplo, à situação jurídica e processual, ao banho de sol, a condições gerais da prisão, à necessidade de tratamento de saúde, etc.), ele deve participar ativamente para sua solução, podendo atuar diretamente em parceria com universidades e empresas, no apoio à gestão prisional ou na arrecadação de itens de necessidade primária, como medicamentos e roupas. Já em relação a questões que demandem atuação de outros órgãos, a cartilha estabelece que o conselho deve relatá-las por escrito ao juiz de execução da comarca, ao promotor de justiça, ao Conselho Penitenciário e, se necessário, à Ouvidoria da Secretaria de Estado competente e à Ouvidoria do Departamento Penitenciário Nacional.

A LEP não estabelece recursos para os Conselhos da Comunidade e tampouco define a natureza jurídica desses conselhos, que passaram a se instituir de formas variadas. Apesar de serem um órgão da execução penal e, por isso, dotados de função pública, conforme estabelecido na LEP, a personalidade jurídica de direito privado possibilita uma maior autonomia aos conselhos, pois os conselhos com personalidade jurídica de direito público não possuem estatutos e regimentos próprios, ficando mais dependentes da figura do(a) juiz(a) (BRASIL, 2023, no prelo). A cartilha do MJ indica que muitos conselhos têm se constituído como pessoa jurídica, constituindo-se como associação – o que possibilita a abertura de conta bancária, estabelecimento de convênios, execução de despesas, etc. Entre as formas de captação

de recursos estabelecidas na cartilha, estão as penas pecuniárias<sup>43</sup>; projetos financiados por órgãos governamentais; projetos financiados por organizações não-governamentais; convênio ou subvenção com o município; convênio ou subvenção com o estado; e doações (BRASIL, 2008a).

### **3.1.5 Encontros Regionais dos Conselhos da Comunidade**

Entre 2007 e 2008, a Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade articulou a realização de Encontros Regionais de Conselhos da Comunidade. O primeiro encontro, da Região Sul, foi realizado em Joinville em 01 e 02 de outubro de 2007<sup>44</sup>. O encontro da região norte foi realizado em Porto Velho em 30 e 31 de maio de 2008; o encontro da região Nordeste foi realizado em Salvador em 11 e 12 de setembro de 2008; o encontro da região sudeste foi realizado em São Paulo em 07 e 08 de novembro de 2008; e o encontro da região centro-oeste foi realizado em Cuiabá em 12 e 13 de dezembro de 2008.

De cada encontro foram preparadas cartas em que os participantes apresentavam às autoridades e à sociedade brasileira as proposições resultantes da análise das necessidades da população prisional na região (BRASIL, 2007, 2008b, 2008c, 2008d, 2008e). As propostas giram tanto em torno da criação e fortalecimento da atuação dos Conselhos da Comunidade quanto a propostas relacionadas à melhoria das condições prisionais e de políticas para pessoas presas, egressas e profissionais da área penal. As propostas tratam, ainda, de articulação com outros órgãos e universidades, de capacitação de conselheiros e de sensibilização da pauta prisional junto à sociedade com campanhas de comunicação.

Algumas propostas aprovadas nos encontros regionais indicam que havia uma demanda para que a execução penal também estivesse inserida em políticas estruturadas de participação social, nos moldes estabelecidos após a Constituição de 1988 – seja em instituições participativas próprias da execução penal ou de temas correlatos, como a segurança pública. A proposta número 46 do encontro regional dos Conselhos da Comunidade realizado em Salvador estabelece “que os Conselhos da Comunidade busquem fortalecer e reestruturar a legislação do CNPCP, adequando-o para ser um co-gestor [sic] de políticas públicas, participativo e

---

<sup>43</sup> As penas de prestação pecuniária são penas restritivas de direitos com pagamento em dinheiro à vítima, a seus dependentes ou a entidade pública ou privada com destinação social, de importância fixada pelo juiz (Código Penal, art. 45, parágrafo 1º).

<sup>44</sup> A região Sul já havia organizado um encontro anteriormente, cujas conclusões foram incluídas como anexo da Cartilha publicada pelo Ministério da Justiça em 2006, mas o encontro de 2007 foi o primeiro com organização e participação da comissão nacional.

deliberativo” (BRASIL, 2008d, p. 4). Já o encontro regional realizado em São Paulo, estabeleceu, em sua proposta número 19, que

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 (CNPCP) (BRASIL, 2008c, p. 3).

### **3.1.6 Criação da Federação dos Conselhos da Comunidade do Rio Grande do Sul**

No encontro dos Conselhos da Comunidade da região Sul, os conselheiros representantes dos Conselhos da Comunidade do Rio Grande do Sul fundaram a Federação dos Conselhos da Comunidade da Área Penitenciária do RS (FECCAPEN/RS). O intuito era constituir um órgão representativo que fosse responsável pela interlocução junto às autoridades para encaminhar questões trazidas pelos Conselhos da Comunidade do estado (DORNELLES, 2010). A federação foi constituída em 07 de dezembro de 2007, como pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos e duração por tempo indeterminado. A posse da diretoria da federação ocorreu em abril de 2008. Em seu estatuto constam as seguintes finalidades: (i) representar as entidades filiadas; (ii) incentivar e orientar a criação de novos Conselhos da Comunidade; (iii) incentivar a melhoria das atividades dos conselhos, orientando-os em busca de uniformização de procedimentos; (iv) capacitar os membros dos Conselhos da Comunidade; e (v) fiscalizar o cumprimento da Lei de Execução Penal (DORNELLES, 2010).

No início de suas atividades, o presidente da federação, Sérgio Inácio Luce, se reuniu com secretários, deputados estaduais, juízes, promotores de justiça, gestores da área penitenciária, entre outros, para apresentar o papel da federação, seus projetos, as experiências bem-sucedidas dos Conselhos da Comunidade e para solicitar apoio institucional (DORNELLES, 2010).

### **3.1.7 Resolução CNJ que institui programa destinado a pessoas egressas do sistema prisional**

No âmbito federal, em 2009, o Conselho Nacional de Justiça editou a Resolução nº 96, de 27 de outubro de 2009<sup>45</sup>, que institui o Programa Começar de Novo no âmbito do Poder

---

<sup>45</sup> BRASIL, 2009c. Disponível em:

<https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/65#:~:text=1%C2%BA%20Fica%20institui%C3%ADdo%20o%20Projeto,%20medidas%20e%20penas%20alternativas>. Acesso em: 13 jun. 2022.

Judiciário, com o objetivo de promover ações de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário e cumpridores de medidas e penas alternativas. Este projeto é composto de um conjunto de ações educativas, de capacitação profissional e de reinserção no mercado de trabalho (art. 2º). O Conselho da Comunidade é incluído como parte da Rede de Reinserção Social responsável pela implantação do projeto (junto dos órgãos do Poder Judiciário, entidades públicas e privadas, como Patronatos, universidades e instituições de ensino). Para esta atuação em rede, a resolução estabelece que os Tribunais de Justiça devem celebrar parcerias com as demais instituições.

A Resolução nº 96, de 2009, também estabeleceu que os Tribunais de Justiça devem instalar Grupo de Monitoramento e Fiscalização dos Sistemas Carcerário e Socioeducativo (GMF), com atribuição de implantar, manter e cumprir as metas do Projeto Começar de Novo, além de diversas outras atribuições relativas à execução penal. Em relação aos Conselhos da Comunidade, o GMF tem atribuição de acompanhar a instalação e o funcionamento, em todos os Estados, dos Patronatos e dos Conselhos da Comunidade (art. 5º inciso III).

Em 2019, a Resolução CNJ nº 309 instituiu a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, com ações a serem implementadas nos Escritórios Sociais, em articulação com o Poder Executivo. Escritório Social é definido como

equipamento público de gestão compartilhada entre os Poderes Judiciário e Executivo, responsável por realizar acolhimento e encaminhamentos das pessoas egressas do sistema prisional e seus familiares para as políticas públicas existentes, articulando uma política intersetorial e interinstitucional de inclusão social que se correlaciona e demanda iniciativas de diferentes políticas públicas estaduais e municipais, sistemas e atores da sociedade civil (BRASIL, 2019b, art. 3º, inciso I).

As ações do Programa Começar de Novo passam a ser prioritariamente conduzidas por intermédio dos Escritórios Sociais. A resolução estabelece que o Escritório Social deve ser implantado com a participação das Redes de Políticas Sociais e cita os Conselhos da Comunidade entre os órgãos que compõem essa rede.

### **3.1.8 Conferência Nacional de Segurança Pública**

Ainda em 2009, a realização da 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (CONSEG) propõe a democratização da discussão sobre política pública na área da segurança pública, incluindo todos os segmentos envolvidos na temática, como sociedade civil, trabalhadores e gestores da segurança pública. Em seu texto de apresentação do relatório da Conferência, Regina Miki, coordenadora geral da 1ª CONSEG, indicou que o processo da conferência oportunizou um novo paradigma para a segurança pública, que

busca o controle e a prevenção da violência com a união de políticas de segurança pública e ações sociais, para combater as causas socioeconômicas da criminalidade. Da mesma forma, a valorização e a qualificação do profissional da área, a participação social, a garantia de orçamento público suficiente, uma política penitenciária adequada, o acesso à Justiça e o desarmamento são alguns dos pilares dessa nova concepção de segurança (BRASIL, 2009b, p. 13).

Aqui, vale uma nota sobre a organização administrativa da pauta prisional. Esta foi historicamente vinculada à pauta de segurança pública – com a administração penitenciária vinculada, muitas vezes, às secretarias estaduais de segurança pública. “por muito tempo, as polícias, em especial na América Latina pela história das ditaduras militares, se ocuparam da gestão da execução penal, deixando um legado baseado no controle, repressão e numa visão reduzida de segurança, contaminando a cultura institucional” (MELO; DAUFEMBACK, 2018, p. 17).

Na última década houve um movimento que pleiteava a separação dessas duas áreas na administração pública. Alguns estados criaram secretarias próprias de administração penitenciária e outros incluíram a administração penitenciária em secretarias de justiça. E há um avanço conceitual recente que busca ainda diferenciar a pauta penitenciária da penal, uma vez que o termo “penitenciário” carrega pressupostos relativos à pena privativa de liberdade e há uma busca por desenvolver um conjunto de medidas que vão além das prisões. Há um reconhecimento acerca da necessidade de especialização do conhecimento, uma vez que os profissionais de segurança pública estão focados na investigação, prevenção e eventual detenção de pessoas, mas os serviços penais, por sua vez, devem abranger pessoas que cumprem penas ou medidas preventivas e deve se preocupar em “criar ambientes e alternativas para que essas pessoas tenham trajetórias socialmente integradas, reduzindo danos da estigmatização penal” (MELO; DAUFEMBACK, 2018, p. 17). Assim, se hoje há uma compreensão melhor sobre estas diferenças, alguns anos atrás a questão prisional era compreendida como parte da segurança pública e, por isso, a pauta penitenciária compôs os temas discutidos na CONSEG, em 2009.

A 1ª CONSEG teve uma seleção de conteúdos a serem debatidos, divididos por sete eixos temáticos. O Eixo 6 tratava de diretrizes para o sistema penitenciário. As atividades relacionadas a este tema buscaram identificar a realidade carcerária nacional e “garantir a participação nas etapas da conferência de gestores e trabalhadores do sistema penitenciário, sociedade civil, apenados, egressos e cumpridores de medidas alternativas” (BRASIL, 2009, p. 47). Foram realizadas aproximadamente 100 conferências livres com egressos, cumpridores de penas ou medidas alternativas, conselhos da comunidade e agentes penitenciários estaduais e

federais. A diretriz número 25, aprovada na 1ª CONSEG, estabelecia para a gestão do sistema prisional

Definir diretrizes norteadoras para a gestão democrática do sistema prisional, estabelecendo normas nacionais, com fortalecimento, reforma, oficialização e incentivo à criação de Conselhos Penitenciários Federal, Estadual e Municipais como instância deliberativa e órgão de fiscalização, de ouvidorias e de corregedorias do sistema, com ampla composição e participação, com incumbência de fomentar a gestão compartilhada, facilitar o controle social através de mecanismos autônomos e paritários (BRASIL, 2009b, p. 82).

### **3.1.9 Anteprojeto de lei para alterar a LEP**

A concepção da diretriz número 25 aprovada na CONSEG foi traduzida no mesmo ano de 2009 pela Comissão Nacional de Apoio e Fomento aos Conselhos da Comunidade em uma minuta de anteprojeto de lei que alteraria a Lei de Execução Penal de modo que o Conselho Penitenciário (que no anteprojeto se chamaria Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária), no nível estadual, e o Conselho da Comunidade (que no anteprojeto seria alterado para Conselho Penitenciário), no nível local, seriam incumbidos de propor e articular políticas públicas voltadas ao sistema penitenciário, em articulação com o CNPCP, no nível federal.

O objetivo de aproximar os Conselhos da Comunidade das instituições participativas pode ser verificado na justificativa da proposição do anteprojeto de lei elaborado pela comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade:

Desde a Constituição Federal de 1988 verificam-se avanços na participação cidadã na formulação, gestão e controle da execução de políticas sociais no Brasil. O mesmo avanço, no entanto, não é observado nas políticas ligadas à segurança pública, especialmente ao sistema prisional. Além disso, verifica-se que o fato de a Lei de Execução Penal – LEP ter sido promulgada em 1984, portanto antes da Constituição Federal, não permitiu que os princípios de descentralização, municipalização e de controle social dos cidadãos na gestão das políticas públicas fosse recepcionado. Os Conselhos de Comunidade são definidos como um dos órgãos da execução penal e deveriam se constituir no mecanismo institucional de participação local nas políticas penitenciárias, no entanto, não possuem espectro de participação e de controle social na execução penal (BRASIL, 2009a).

Havia um entendimento entre os formuladores da proposta de anteprojeto de lei sobre a necessidade de uma releitura da LEP a partir da Constituição Federal, de modo que houvesse uma reconfiguração da atuação das três instâncias – que o Conselho da Comunidade não apenas contribuísse com projetos para auxiliar o Estado, mas exercesse um controle da ação do Estado; que o Conselho Penitenciário não tivesse uma função parecerista, mas também de formulação

de políticas estaduais; que o CNPCP opinasse sobre o orçamento, para além de emitir diretrizes<sup>46</sup>.

O anteprojeto propunha também que o custeio das atividades do conselho seria garantido por dotação orçamentária própria do município sede da comarca, assim como ocorre no caso dos conselhos de políticas e a instalação do conselho se daria por ato do prefeito do município sede da comarca, após aprovação dos nomes pela respectiva Câmara dos Vereadores. A estrutura e funcionamento administrativo do conselho seria fixada por lei municipal. Em relação à composição, a proposta estabelecia que o conselho seria integrado por até sete representantes da comunidade, um representante de cada município integrante da comarca, um representante da associação comercial, industrial ou congênere, um advogado indicado pela OAB, um agente penitenciário indicado pela entidade de classe, um profissional da política de assistência social indicado pela Secretaria de Assistência Social, um profissional da educação indicado pela Secretaria da Educação e um profissional da saúde indicado pela Secretaria da Saúde, com mandato de três anos, permitida uma recondução.

A proposta de alteração da lei de execução penal trazia uma nova redação para o artigo 81 da LEP, referente às funções do Conselho da Comunidade (denominado na proposta como Conselho Penitenciário):

Art. 81. Ao Conselho Penitenciário, órgão de defesa dos direitos humanos na execução penal, incumbe:

I – Fiscalizar a execução da pena e a regularidade do funcionamento dos estabelecimentos penais;

II – Propor e articular políticas públicas voltadas ao sistema penitenciário;

III – Opinar sobre projetos e políticas relacionadas ao sistema penitenciário no âmbito da comarca;

§ 1º. No exercício de suas atribuições, o Conselho Penitenciário deverá:

I – Inspeccionar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca;

II - Entrevistar presos e servidores do sistema penitenciário;

III – Reunir-se trimestralmente com o juiz da execução, Ministério Público, Defensoria Pública, Prefeito, para a apresentação de relatório das atividades;

IV – Articular políticas voltadas à obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso, internado ou egresso.

V – Articular e desenvolver projetos educativos, artísticos, profissionalizantes, de geração de trabalho e renda, de saúde, entre outros, voltados à inclusão social do preso, internado ou egresso;

VI – Opinar sobre a política penitenciária na comarca, inclusive quanto à construção de estabelecimentos penais.

VII - Apresentar relatório anual ao Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária;

§ 2º. O Conselho Penitenciário terá livre acesso a prontuários e a quaisquer processos criminais e de execução penal, podendo dar início a incidentes junto ao juízo competente.

---

<sup>46</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).



§ 3º. É assegurado aos membros do Conselho Penitenciário o livre acesso a quaisquer dependências dos estabelecimentos penais (BRASIL, 2009a, p. 21-2).

O anteprojeto, entretanto, não chegou a ser enviado ao Congresso Nacional ou sequer encaminhado internamente no governo pelo Ministério da Justiça, por dificuldades políticas<sup>47</sup>. Mas, de acordo com entrevistas realizadas, muitas dessas ideias nortearam os manuais produzidos ao longo dos anos, ampliando as possibilidades de atuação dos Conselhos da Comunidade, buscando impulsionar um “movimento de democratização dessas instâncias de participação”<sup>48</sup>.

### **3.1.10 Resolução CNPCP que estabelece regras para garantir o acesso do Conselho da Comunidade às unidades prisionais**

Em 2010, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária publicou a Resolução nº 09/2010 recomendando que os Conselhos da Comunidade, na condição de órgãos da execução penal, tenham livre acesso a todas as dependências das unidades prisionais e de detenção, bem como a todas as pessoas presas e funcionários (BRASIL, 2010e). A resolução estabelece, ainda, que a administração de unidades prisionais e de delegacias de polícia tem a responsabilidade de prestar informações sobre o estabelecimento, recursos, procedimentos, funcionários, presos, atividades e histórico dos acontecimentos (art. 3º). O desrespeito às regras estabelecidas na resolução deve embasar representação ao juiz da execução penal da comarca e comunicação ao Ministério Público, Defensoria Pública, Conselho Penitenciário e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (art.4º).

### **3.1.11 Iniciativas do Ministério da Justiça para disseminar conhecimento sobre Conselhos da Comunidade**

Em 2010, o Ministério da Justiça publicou o livro “Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade”, com a consolidação de relatos e experiências observadas dos Conselhos da Comunidade ao longo dos anos e nos encontros regionais que ocorreram em 2007 e 2008. A divulgação desse material tinha o “intuito de tornar público o que é possível realizar

---

<sup>47</sup> A Lei de Execução Penal trata de diversos temas relacionados à execução da pena, como direitos e deveres das pessoas privadas de liberdade ou em cumprimento de penas e medidas alternativas. Assim, apresentar um projeto de lei para alterar a LEP abriria a possibilidade para que congressistas propusessem emendas para alterar outros pontos da lei ou apensar proposições já em curso no Congresso. Considerando a composição do Congresso Nacional, haveria chance de implicar mudanças de caráter punitivista e de restrições de direitos, então o próprio Ministério da Justiça optou por não dar encaminhamento ao anteprojeto dentro do governo federal.

<sup>48</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).

nessa esfera, bem como de estimular a execução de práticas de semelhantes e o seu aperfeiçoamento” (BRASIL, 2010a, p. 10). A publicação é uma resposta à demanda apresentada pelos Conselhos da Comunidade nos encontros regionais de busca de informação e qualificação para a atuação desses conselhos.

Ainda em 2010, a Ouvidoria do Sistema Penitenciário, vinculada ao Departamento Penitenciário Nacional, elaborou uma matriz curricular para formação de conselheiros da comunidade. A matriz tinha por objetivo geral

formar 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 (BRASIL, 2010c, p. 3).

Os objetivos específicos demonstram uma compreensão mais abrangente da atuação dos Conselhos da Comunidade em comparação à estabelecida na LEP. Nesse sentido, vale destacar os objetivos (i) de compreender a responsabilidade da representação social nas ações de fiscalização e proposições de políticas penais e penitenciárias, bem como na articulação com as demais políticas públicas; e (ii) de atuar para a redução do encarceramento e implantação de penas e medidas alternativas (BRASIL, 2010b). Esses objetivos evidenciam uma visão sobre a atuação dos Conselhos da Comunidade que ultrapassa a fiscalização e busca incidir diretamente, ou por intermédio, nas políticas penais. Os eixos da matriz curricular são (i) Estado, justiça criminal e políticas públicas; (ii) sistema prisional e gestão pública; (iii) Conselhos da Comunidade e participação social; e (iv) tópicos especiais. Em 2012, a Ouvidoria organizou capacitação de conselheiros com base na matriz curricular nos estados do Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul, Paraná, Ceará e Goiás (BRASIL, 2013).

### **3.1.12 Resolução CNJ sobre a destinação de recursos das penas de prestação pecuniária**

Uma das maiores dificuldades dos Conselhos da Comunidade é a falta de recursos para sua estruturação (BRASIL, 2021a). Conforme abordado anteriormente, o principal recurso utilizado pelos Conselhos da Comunidade provém das penas de prestação pecuniária, que são estabelecidas pelos juízes. Em 2012, o Conselho Nacional de Justiça publicou a Resolução nº 154/2012, que define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. A resolução estabelece que esses valores,

quando não destinados à vítima ou aos seus dependentes, serão preferencialmente, destinados à entidade pública ou privada com finalidade social, previamente conveniada, ou para atividades de caráter essencial à segurança pública, educação e

saúde, desde que atendam às áreas vitais de relevante cunho social, a critério da unidade gestora (BRASIL, 2012c, art. 2).

Um dos critérios de priorização dos projetos financiados é que os beneficiários “atuem diretamente na execução penal, assistência à ressocialização de apenados, assistência às vítimas de crimes e prevenção da criminalidade, incluídos os conselhos da comunidade” (art. 2, parágrafo 1º, inciso II).

A unidade gestora das prestações pecuniárias é o Juízo da Execução Penal e o Conselho da Comunidade pode ser um dos eventuais beneficiários dos recursos oriundos das prestações pecuniárias. Dessa forma, há uma série de procedimentos que os conselhos devem seguir para pleitear a obtenção desses recursos. Para isso, o conselho deve estar regularmente constituído e, em geral, deve se conveniar com o Juízo da Execução e apresentar um projeto detalhando a destinação do recurso e as atividades relacionadas. Após a obtenção do recurso, o conselho deve executar o projeto e prestar contas (FERREIRA, 2014).

A Resolução nº 154/2012 do CNJ estipulou às Corregedorias dos Tribunais de Justiça a regulamentação dos procedimentos relativos (i) à forma de apresentação e aprovação de projetos; (ii) à forma de prestação de contas das entidades conveniadas perante a unidade gestora; e (iii) a outras questões, se necessárias. Assim, cabe aos Conselhos da Comunidade verificar junto ao Juízo da Execução os procedimentos de todas essas etapas, uma vez que há variações entre as regras de cada Tribunal de Justiça.

Apesar do intuito de orientar a destinação desses recursos, beneficiando potencialmente os Conselhos da Comunidade, muitos conselhos que já contavam com o repasse de recursos oriundos das penas pecuniárias foram prejudicados com a publicação desta resolução<sup>49</sup>. A necessidade de apresentação de projetos para destinação dos recursos contida na resolução CNJ nº 154, de 2012, contribuiu para o entendimento de muitos juízes sobre a impossibilidade de aplicação desses recursos em atividades de natureza contínua dos Conselhos da Comunidade, como a contratação de equipe administrativa, psicólogos, assistentes sociais, etc. Isso foi aplicado de maneira diversa em cada Tribunal até que o Conselho da Comunidade da comarca de Porto Velho (Rondônia) realizou uma consulta ao Conselho Nacional de Justiça em 2014 sobre a possibilidade de utilização dos recursos das penas de prestação pecuniária para pagamento de funcionários do conselho. Em 2016, os conselheiros do CNJ decidiram unanimemente pela possibilidade de utilização dos recursos para pagamento de funcionários, seguindo o voto da relatora, a ex-conselheira Luiza Frischeisen (BRASIL, 2016a, 2016d).

---

<sup>49</sup> ORREDA, Maria Helena. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (1 h 18 min.).

### 3.1.13 Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade

Em 06 e 07 de dezembro de 2012 ocorreu em Brasília o I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade, que contou com a participação de representantes de conselhos de todas as unidades federativas, representantes de associações de familiares e amigos de pessoas presas, de conselhos penitenciários estaduais, de conselhos profissionais, de comitês de combate à tortura, de ouvidorias estaduais do sistema penitenciário, de organizações não governamentais e de movimentos sociais, além de pessoas da comunidade. Os objetivos desse encontro consistiam em (i) avançar no amadurecimento das identidades, atuações e perspectivas dos Conselhos da Comunidade; (ii) promover a articulação nacional de pautas comuns na direção do controle e participação social na execução penal; e (iii) ampliar a visão e qualificação dos conselheiros sobre as políticas públicas (ROCHA, 2017; BRASIL, 2012a).

O Encontro foi organizado pelo Ministério da Justiça, em parceria com o Ministério da Saúde e Conselho Nacional de Justiça, com apoio da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, da Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República e da Pastoral Carcerária (BRASIL, 2012a). O CNJ solicitou às Corregedorias dos Tribunais de Justiça estaduais a relação de Conselhos da Comunidade no estado, com respectivos contatos. A partir deste levantamento, que identificou 1046 Conselhos da Comunidade no Brasil, a Ouvidoria do DEPEN – mais especificamente os egressos do sistema prisional que trabalhavam na Ouvidoria através de contrato com a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso – realizou os convites para o evento. As passagens foram financiadas pelo CNJ e pelo MJ.

Foi um momento muito especial, pelo encontro, pela troca de experiência, pelo registro, pelas pessoas saberem que existiam Conselhos da Comunidade, que estavam isolados cada um na sua comarca. E criar uma pauta mesmo de visibilidade no Ministério, porque ficava parecendo que não era algo da política, como se tivesse que acontecer (DAUFEMBACK, 2022)<sup>50</sup>.

O encontro foi dividido em Grupos de Trabalho, em que cada grupo poderia apresentar inúmeras propostas, mas teria que escolher 5 para compor a Carta de Brasília, que seria apresentada às autoridades e à comunidade – sendo que uma dessas propostas deveria estar voltada à atuação dos Conselhos da Comunidade no tema. Os grupos foram divididos em: (1) combate à tortura; (2) política de saúde e de assistência social no sistema prisional; (3) acesso

---

<sup>50</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).

à justiça; (4) respeito à diversidade no ambiente da execução penal; (5) processos participativos na execução penal; (6) assistência ao egresso e à família; (7) alternativas penais; (8) políticas de educação e trabalho no sistema prisional (BRASIL, 2012a).

As propostas aprovadas no encontro nacional e incluídas na Carta de Brasília tratam da atuação e fortalecimento dos Conselhos da Comunidade; de políticas penais; e de fortalecimento de outras instituições ligadas à execução penal. Importante destacar que uma das proposições estabelece que “os Conselhos da Comunidade, enquanto órgãos de controle social, sejam participantes da construção de políticas e projetos penitenciários” (BRASIL, 2012a, p. 7).

Sobre a atuação dos Conselhos da Comunidade, foram aprovadas propostas para atuação para doação de equipamentos e viaturas para a área de saúde prisional; promoção de cursos de formação a funcionários do sistema prisional (em temas relacionados a diversidade, com atenção a grupos populacionais específicos); oferta (diretamente pelos Conselhos da Comunidade ou através de parcerias com outras instituições) de cursos profissionalizantes para pessoas privadas de liberdade, egressos e familiares; regularização de documentação; parcerias com instituições públicas e entidades da sociedade civil para estabelecimento de cotas para pessoas presas, egressos e familiares em programas sociais; campanhas de informação junto à sociedade; ampliação da atuação no acompanhamento de penas restritivas de direitos; etc. (BRASIL, 2012a).

Para o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, são propostas (i) alteração da LEP para que, na inércia do juiz, qualquer membro da comunidade possa demandar a intervenção da Corregedoria Geral de Justiça ou do Ministério Público para a instalação do Conselho da Comunidade; e (ii) atuação conjunta do CNJ, DEPEN e CNPCP para promover autonomia dos Conselhos da Comunidade e instar a instalação dos conselhos onde ainda não tiverem sido instituídos. São propostas, ainda, capacitações para os conselheiros em temas como combate à tortura, políticas sociais e educação em direitos. São apresentadas também propostas para fortalecimento de outras instituições que atuam na execução penal, como a Defensoria Pública, Ouvidorias do Sistema Penitenciário, Patronatos e centrais de atendimento ao egresso; e Centrais de Penas e Medidas Alternativas (BRASIL, 2012a).

Há diversas proposições de políticas penais para os órgãos competentes, como revisão dos processos de internação e atendimento de pessoas em cumprimento de medidas de segurança; alteração legislativa sobre competência processual para crimes contra de tortura; oferta de serviços de saúde na rede municipal; informatização; política para gestante e nutriz;

assistência religiosa; visitas íntimas; instituição de adicional de periculosidade para profissionais da educação que trabalham no sistema penitenciário; oferta de vagas em cursos do Sistema “S” a pessoas presas; etc. (BRASIL, 2012a).

O Ministério da Justiça destacou no relatório Marcos do I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade as boas práticas dos Conselhos da Comunidade que foram discutidas nos Grupos de Trabalho (BRASIL, 2012a). Entre elas estão os Conselhos da Comunidade das comarcas de Coxim, Amambai e Dois Irmãos (MS), que atuaram para aparelhamento e reforma de espaços para Unidades Básicas de Saúde nas unidades prisionais; Conselho da Comunidade de Foz do Iguaçu (PR), que participou de mutirão de saúde sobre tuberculose, DSTs e mamografia no sistema prisional; Conselho da Comunidade de Lajes (SC), que desenvolveu projeto de qualificação profissional voltado a mulheres presas na construção civil e estabeleceu parcerias com entidades sociais para a comercialização de produtos artesanais realizados pelas presas; Conselho da Comunidade de Águas Lindas (GO), que presta assistência às famílias e egressos(as); etc.

O encontro nacional contou ainda com uma mostra de práticas dos Conselhos da Comunidade, em que foram apresentadas práticas de Conselhos da Comunidade de Capelinha (MG), Belo Horizonte (MG), Salvador (BA), Teixeira de Freitas (BA), Macapá (AP), Campo Grande (MS), Belém (PA), Atílio Vivacqua (ES), Cachoeira do Sul (RS), Rio Grande (RS), Lajeado (RS), Lagoa Velha (RS), Tubarão (SC), Laguna (SC), Ituporanga (SC), Lages (SC), Guarapuava (PR), Umuarama (PR), Irati (PR) e Cascavel (PR) (BRASIL, 2012a).

Outro resultado do encontro nacional foi a instituição de uma nova Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal “visando a aproximação e participação da sociedade nas políticas penitenciárias nacionais e o fortalecimento dos mecanismos dessa natureza nas unidades da federação, observadas as atribuições da Ouvidoria do Sistema Penitenciário” (BRASIL, 2012b). A portaria de constituição da nova comissão revogou a portaria que instituía a comissão estabelecida em 2004 (renovada em 2006). As atribuições estabelecidas para a comissão são: (i) propor à Ouvidoria do Sistema Penitenciário e ao DEPEN a adoção de políticas públicas e diretrizes para a constituição e fortalecimento de Conselhos da Comunidade, Conselhos Penitenciários, Conselhos Estaduais de Política Criminal e Penitenciária e Ouvidorias Estaduais; (ii) apoiar a Ouvidoria do Sistema Penitenciário nas ações de fortalecimento desses órgãos; (iii) subsidiar a Ouvidoria do Sistema Penitenciário quanto às formas de aprimoramento do tratamento de suas demandas; (iv) subsidiar, quando solicitada, as ações do DEPEN voltadas à participação da sociedade civil na

execução penal; e (v) acompanhar e avaliar a efetividade das ações do DEPEN no que concerne à estratégia fomento às práticas de controle social e transparência na execução penal.

### 3.1.14 Criação e atuação da Federação dos Conselhos da Comunidade do Paraná

Durante o encontro nacional, representantes da Federação dos Conselhos de Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul se reuniram com representantes de Conselhos da Comunidade dos estados de Santa Catarina e Paraná para expor as atividades realizadas pela federação e a importância da articulação dessas entidades no nível estadual.

Já havia um movimento de articulação dos Conselhos da Comunidade do Paraná a se organizarem conjuntamente. Este movimento foi iniciado por sugestão do Ministério Público, após alguns conselheiros da comunidade procurá-lo para consultar sobre a aplicação da resolução CNJ nº 154/2012. Esta resolução, conforme mencionado anteriormente, buscou regular a destinação dos recursos das penas de prestação pecuniária. Mas, em alguns locais em que os recursos eram todos destinados aos Conselhos da Comunidade, houve uma diminuição da distribuição dos recursos aos conselhos, uma vez que os juízes passaram a identificar possibilidades de destinação a projetos sociais, como para compras de fraldas descartáveis, leite em pó, Casa Lar, asilos, Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAEs), etc<sup>51</sup>.

Neste contexto, alguns conselhos do Paraná buscaram orientação junto do MP, que sugeriu que eles passassem a se coordenar conjuntamente e, assim, realizaram em junho de 2013 o I Encontro Estadual dos Conselhos da Comunidade do Paraná, em Curitiba, onde foram iniciadas as discussões para a criação da Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná (FECCOMPAR)<sup>52</sup>. A federação foi oficialmente constituída durante o II Encontro Estadual, realizado em Irati, em outubro de 2013, com o intuito de unir e fortalecer os Conselhos da Comunidade, “para que estes se consolidem como instrumentos qualificados para defender os direitos das pessoas privadas de liberdade, dos egressos e seus familiares, bem como permitir a participação e ao controle [sic] social na área da execução penal”<sup>53</sup>.

Desde então a FECCOMPAR passou a atuar em apoio aos Conselhos da Comunidade do estado, para que estes se tornassem legalmente constituídos, possibilitando a captação de recursos e orientando a atuação do conselho em todo o processo de constituição, de captação

---

<sup>51</sup> ORREDA, Maria Helena. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (1 h 18 min.).

<sup>52</sup> Idem.

<sup>53</sup> FECCOMPAR. **Histórico**. Disponível em: <https://feccompar.com.br/feccompar/historico/>. Acesso em: 16 jun. 2022.

de recursos, prestação de contas e em relação à própria atuação dos conselhos<sup>54</sup>. Em 2016, a federação elaborou e publicou o Caderno Orientativo para os Conselhos da Comunidade “pensando em levar informações básicas para pessoas que desejam entender o trabalho que o Conselho da Comunidade pode realizar e, ainda mais, sensibilizar pessoas que desejem dar sua contribuição para construção de um Mundo Melhor, com menos violência” (FECCOMPAR, 2016, p. 4). O caderno apresenta legislações, regulamentos locais, orientações jurídicas, noções sobre políticas públicas, orientações para o funcionamento e gestão dos Conselhos da Comunidade, atribuições e proposta de atuação a partir de redes intersetoriais e na atuação para prevenção da violência.

### **3.1.15 As ações do Executivo Federal após o golpe que destituiu Dilma Rousseff**

É possível identificar, assim, uma série de iniciativas de produção de materiais orientadores para a atuação dos Conselhos da Comunidade, que além de preencher as lacunas legislativas, incluem atribuições que ultrapassam aquelas estabelecidas em lei. E esse movimento continuou no governo federal mesmo após o golpe parlamentar que retirou Dilma Rousseff da Presidência do Brasil. Servidores concursados e comissionados que permaneceram no Departamento Penitenciário Nacional deram continuidade a ações iniciadas na gestão petista.

Nesse sentido, o Ministério da Justiça, em parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), publicou em 2018 um Manual de Procedimentos para os Conselhos da Comunidade, com o objetivo geral de

situar a ação dos Conselhos da Comunidade num contexto mais amplo da política de participação social do governo federal, buscando realçar suas potencialidades de incidência na transformação das condições inaceitáveis a que vem sendo submetidos os sujeitos apenados nos moldes atualmente estabelecidos pela política penal brasileira (BRASIL, 2018a, p. 5).

O Manual faz referência à LEP de modo a ampliar a composição e atribuições dos Conselhos da Comunidade, no mesmo sentido dos materiais orientadores que foram publicados até então. Em relação à composição, o documento estabelece que cada comarca deve expedir instruções normativas de modo a ampliar a aproximação da comunidade junto ao Conselho da Comunidade, fomentando a participação de representantes de entidades religiosas, entidades educacionais, associações sem fins lucrativos, clubes de serviços e sindicatos, conforme

---

<sup>54</sup> ORREDA, Maria Helena. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (1 h 18 min.).



recomendação já constante na Resolução CNPCP nº 10, de 2004, e inclui ainda movimentos sociais, entidades de defesa de direitos humanos, entidades de assistência social, familiares de pessoas privadas de liberdade e egressos, além de outras pessoas da comunidade com interesse na área.

Este manual reapresenta as mesmas funções dos Conselhos da Comunidade publicadas na Cartilha de 2008 – de representação e intermediação da comunidade; educativa; consultiva; assistencial; auxílio material à unidade prisional; e fiscalizadora. E, em um esforço para reconhecer as diversas iniciativas de atuação dos Conselhos da Comunidade, o Ministério da Justiça incluiu em seu Manual de Procedimentos para os Conselhos da Comunidade um conjunto de atividades que vai muito além do estabelecido na Lei de Execução Penal, incorporando também as atribuições já estabelecidas pela Resolução CNPCP nº 10, de 2004:

- Oportunizar a participação dos presos cumpridores de penas e medidas alternativas, egressos e familiares, nos programas assistenciais, de educação, formação para o trabalho e colocação profissional existentes na rede social;
- Fomentar a criação de Programas, Projetos e Serviços voltados especificamente a presos, cumpridores de penas e medidas alternativas, egressos e familiares;
- Diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em caráter excepcional;
- Colaborar com os órgãos encarregados da formulação da Política Penitenciária;
- Realizar eventos com a participação de profissionais, especialistas, representantes de entidade públicas e privadas [sic];
- Contribuir para o apanhamento do cumprimento das condições especificadas na transação penal, na suspensão condicional do processo, na suspensão condicional da execução da pena, bem como na sentença concessiva do livramento condicional, na fixação do regime aberto e das medidas alternativas;
- Orientar e apoiar o cumprimento de penas e medidas em meio aberto;
- Orientar e auxiliar o benefício do livramento condicional;
- Orientar e apoiar o egresso com o fim de promover sua inclusão social;
- Fomentar a participação da comunidade na Execução Penal;
- Diligenciar a prestação de assistência material ao egresso;
- Representar a autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à Execução Penal e obstrução das atividades do Conselho;
- Orientar e apoiar a vítima, seus familiares e o agressor;
- Contribuir para o desenvolvimento de Programas e Projetos temáticos, em especial aqueles voltados a prevenção da criminalidade, ao enfrentamento à violência;
- Apoiar as ações de outros Órgãos da Execução Penal (BRASIL, 2018a, p. 16-7).

As atividades elencadas possuem caráter fiscalizador, articulador, executivo e formulador.

Durante o governo de Jair Bolsonaro, em um movimento contrário ao observado até então – de ampliação das atividades realizadas pelos Conselhos da Comunidade –, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária publicou em 2020 a Resolução CNPCP nº 11, de 5 de novembro de 2020, revogando, entre outras resoluções, a Resolução CNPCP nº 10, de 2004, que estabelecia regras para a organização dos Conselhos da Comunidade. A revogação

tem como base o disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação de atos normativos inferiores a decreto e considera que a Resolução nº 10, de 2004, extrapola os poderes concedidos pela Lei de Execução Penal ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

A revogação da resolução do CNPCP que ampliou as atribuições dos Conselhos da Comunidade estava alinhada à política do então presidente de extrema direita, Jair Bolsonaro, que desde o resultado do primeiro turno das eleições presidenciais de 2018 já havia mencionado seu intuito de “botar um ponto final em todos os ativismos do Brasil” (BOLSONARO, 2018 apud BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022).

Apesar da tentativa de retrocesso ocorrida o âmbito do CNPCP, ligado ao Ministério da Justiça, o Departamento Penitenciário Nacional contou com a atuação de servidores de carreira para buscar a manutenção da reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade. Em 2020 o DEPEN contratou a Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) para produzir diversos cursos de capacitação online relacionados à política penal e foi previsto um curso sobre Conselhos da Comunidade. Eu fui contratada para elaborar o conteúdo desse curso, que foi finalizado no primeiro semestre de 2022 e passou a ser disponibilizado em 2023 a todos os atores que atuam no sistema prisional de modo que conselheiros e conselheiras tenham clareza dos potenciais de atuação e que os demais atores que atuam na execução penal reconheçam as potencialidades do Conselho da Comunidade e da participação social<sup>55</sup>. O curso abordou conteúdos como panorama sobre a atuação dos Conselhos da Comunidade e princípios da participação social no Brasil<sup>56</sup>, mas contavam também com módulos orientadores para a atuação prática dos Conselhos da Comunidade, baseados nos manuais publicados anteriormente e materiais elaborados pelo CNJ que, até aquele momento, ainda não haviam sido publicados<sup>57</sup> - que serão mencionados a seguir.

---

<sup>55</sup> ASSUMPCÃO, Cíntia Rangel. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (38 min.).

<sup>56</sup> O Ministério da Justiça publicou vídeos de apresentação do curso e do ambiente virtual do curso. Ver: ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIIS (2023). **Conselho | Apresentação do curso**. Disponível: <https://www.youtube.com/watch?v=Rmdx828SWaQ&t=20s>, Acesso em: 16 mar. 2023. ESCOLA NACIONAL DE SERVIÇOS PENAIIS (2023). **Conselho | Apresentação do ambiente**. Disponível em [https://www.youtube.com/watch?v=211U8SCJe\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=211U8SCJe_E), Acesso em: 16 mar. 2023.

<sup>57</sup> Eu obtive autorização do Conselho Nacional de Justiça para utilizar os materiais que ainda não haviam sido publicados para a elaboração do conteúdo do curso sobre os Conselhos da Comunidade, de modo que o curso se mantivesse atualizado após a publicação destes materiais.

### 3.1.16 As ações do Conselho Nacional de Justiça

Se, por um lado, houve um enfraquecimento das ações voltadas aos Conselhos da Comunidade no Executivo federal, por outro lado, o movimento de ampliação das atribuições dos Conselhos da Comunidade teve continuidade pelo Conselho Nacional de Justiça, que estabeleceu ações voltadas ao fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, por entendê-los como importante mecanismo de assistência, comunicação e defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade (BRASIL, 2021a).

A primeira ação realizada pelo CNJ, em 2020, foi um levantamento junto aos Conselhos da Comunidade no Brasil, publicado em 2021, para compreender melhor o panorama desses conselhos, suas características, composição, estrutura, práticas e desafios, que resultou na publicação do relatório “Os Conselhos da Comunidade no Brasil” (BRASIL, 2021a). A partir do cenário identificado, o CNJ elaborou a Resolução CNJ nº 488, de 23 de fevereiro de 2023, que institui a Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade. O CNJ também elaborou um manual, ainda não publicado, que tem o intuito de orientar de modo prático as definições estabelecidas pela resolução<sup>58</sup>.

A resolução é um marco importante, que consolida a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade no âmbito do Judiciário.

Art. 2º A Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade tem por objetivos:

I – reforçar o papel do Conselho da Comunidade como agente ativo articulador e mobilizador de direitos no âmbito da execução penal;

II – assegurar a participação da sociedade na formulação, execução e monitoramento dos serviços penais, com vistas à redução da superlotação e superpopulação prisional, à prevenção e combate à tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes;

III – diminuir o distanciamento entre a comunidade e a prisão, promovendo a integração entre os estabelecimentos prisionais e as políticas públicas e sociais, a partir do reconhecimento de que os direitos de cidadania não cessam com a privação de liberdade; e

IV – promover os direitos fundamentais das pessoas submetidas ao cumprimento de penas e medidas de segurança e reduzir a vulnerabilidade da população carcerária a fim de estimular a integração social das pessoas egressas (BRASIL, 2023c).

A resolução define Conselhos da Comunidade como

órgãos da execução penal, de natureza autônoma e sem fins lucrativos, integrados por representantes de diversos segmentos da sociedade, que têm por finalidade o fortalecimento da atuação da sociedade civil na execução penal, a partir da formulação, monitoramento, controle e fiscalização das políticas penais, em atuação

---

<sup>58</sup> Em 2021, eu fiz parte do grupo de discussão sobre os Conselhos da Comunidade, a convite do Conselho Nacional de Justiça, que revisou (i) a pesquisa sobre os Conselhos da Comunidade, publicada em 2021; (ii) o manual, ainda não publicado; e (iii) a minuta de resolução que institui a Política Judiciária para o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade. O Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Medidas Socioeducativas do CNJ gentilmente autorizou a utilização do manual ainda não publicado nesta pesquisa.

conjunta com os demais órgãos da execução, instituições públicas e entidades sociais (BRASIL, 2023c, art. 3º).

Há nesta resolução uma ampliação do escopo de atuação desses conselhos ao incluir alternativas penais, audiências de custódia, serviços de monitoração eletrônica, práticas restaurativas no sistema de justiça criminal e serviços de atenção às pessoas egressas do sistema prisionais, além das medidas de privação de liberdade em diferentes regimes. As pessoas privadas de liberdade eram o foco de atuação estabelecido na LEP e as pessoas egressas do sistema prisional já haviam sido inseridas no escopo de atuação em diversos materiais publicados anteriormente, incluindo a Resolução CNJ nº 96, de 2009, que instituiu o Programa Começar de Novo. Considerando a ampliação das possibilidades de atuação, a resolução também recomenda a instalação de Conselhos da Comunidade em comarcas que não possuem unidade prisional para atuação voltada a políticas penais executadas em meio aberto e para facilitar a reinserção social de pessoas egressas do sistema prisional.

Em relação à composição do Conselho da Comunidade, a resolução estabelece que, além dos membros previstos na Lei de Execução Penal, deve ser oportunizada a participação de representantes de movimentos sociais; associações de familiares de pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional; organizações ligadas às políticas de direitos humanos, gênero, saúde, educação, inserção social e produtiva, cultura e defesa de direitos; instituições acadêmicas; conselhos profissionais; e associações de municípios (BRASIL, 2023c, art. 4, § 1º). A resolução também estabelece possibilidade de publicação de edital de convocação para outros interessados em compor o conselho. Quando a comarca abranger mais de um município, é recomendada a participação de integrantes de todas as localidades abrangidas.

A resolução estabelece que os Conselhos da Comunidade desempenham funções fiscalizadora, consultiva, educativa, assistência, além de representação e intermediação da comunidade nas políticas penais (Ibid., art. 8º). Sobre as atividades já previstas na LEP, a resolução especifica mais detalhadamente as ações. Sobre as visitas a estabelecimentos penais, estabelece o comparecimento aos equipamentos e serviços de execução penal, realização de inspeções e fiscalização do cumprimento das políticas penais (Ibidem, art. 8º, inciso I). Em relação às entrevistas aos presos, amplia a atuação para “escuta e coleta de documentação de pessoas presas, internadas, egressas, familiares e servidores penais, assegurada a privacidade para a realização da entrevista” (Ibid., art. 8º, inciso II).

O envio de relatórios mensais é direcionado ao juízo da execução e ampliado, quando cabível, aos demais órgãos da execução penal, especificando que os relatórios devem conter “informações a respeito de suas atividades e dos registros coletados em atividades de campo,

especialmente quando se tratar de denúncias ou indícios de violações de direitos, maus-tratos e tortura, ou de obstrução das atividades do Conselho” (Ibid., art. 8º, inciso III).

Sobre o último item estabelecido na LEP, de diligência para obtenção de recursos materiais e humanos, a resolução esclarece como função “mobilizar recursos materiais e humanos para a execução de projetos e ações voltados para a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais, e seus familiares” (Ibid., art. 8º, inciso V) e “executar projetos de assistência material para pessoas privadas de liberdade, especialmente àquelas que não recebem visitas, pessoas em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais, e seus familiares” (Ibid., art. 8º, inciso VI).

As atribuições estabelecidas pela resolução que ampliam aquelas previstas na LEP são:

IV – contribuir para articulação de instâncias municipais e estaduais das políticas públicas a fim de garantir a inclusão das pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais como público destinatário, considerando as suas especificidades;

[...]

VII – contribuir, de forma complementar, para o acesso das pessoas privadas de liberdade à assistência médica, odontológica, religiosa, jurídica, bem como a programas de educação, formação para o trabalho e colocação profissional, respeitando-se os marcadores sociais das diferenças;

VIII – orientar e apoiar as pessoas em cumprimento de penas e medidas em meio aberto, em livramento condicional, submetidas à transação penal, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da execução da pena;

IX – promover formação inicial e capacitação continuada de seus membros;

X – promover processos educativos a respeito das políticas penais, seus fundamentos, dinâmicas, atores e finalidades, na perspectiva da garantia de direitos, voltados para o Poder Público, servidores da execução penal, pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais, além de realizar ações de mobilização comunitária destinadas à promoção dos direitos;

XI – apoiar, em função consultiva e dentro dos limites de suas atribuições, o Poder Executivo na elaboração de planos de políticas penais, bem como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública na indução, fomento, monitoramento, controle e fiscalização dessas políticas penais;

XII – representar a comunidade na formulação, execução, monitoramento, controle e fiscalização das políticas penais, em consonância com a legislação vigente e tratados internacionais;

XIII – acompanhar a gestão orçamentária destinada ao sistema prisional, observados os limites de suas atribuições;

XIV – mobilizar e compor redes, fóruns, comitês, grupos de trabalho e outros dispositivos que congreguem agentes públicos e de controle social nos temas afetos à atuação dos Conselhos da Comunidade, a fim de dar visibilidade ao tema, combater preconceito e discriminação, articular parcerias e recursos, discutir e encaminhar casos para atendimento nas políticas públicas ou na iniciativa privada e do terceiro setor; e

XV – comunicar a Defensoria Pública quando constatar que há pessoa privada de liberdade sem assistência jurídica (BRASIL, 2023c).

Assim como constou em manuais publicados pelo Ministério da Justiça, a resolução estabelece a possibilidade de que os Conselhos da Comunidade se constituam com

personalidade jurídica própria para facilitar o estabelecimento de parcerias, convênios, execução de projetos e captação de recursos.

A resolução busca solucionar algumas questões controversas que emergiram na atuação de alguns Conselhos da Comunidade ao longo dos anos (que serão aprofundadas no Capítulo 5). Uma destas questões refere-se à participação de servidores dos estabelecimentos prisionais na composição do conselho. Assim, a resolução estabelece, no artigo 11, que a diretoria do conselho será composta por membros eleitos na forma estabelecida em seu estatuto “e, preferencialmente, por pessoas que não atuem como autoridades ou servidores públicos da área criminal ou da execução penal, em atenção à autonomia do órgão e de modo a evitar o comprometimento do desempenho de suas funções institucionais” (Ibid., art. 11).

A resolução também afirma a autonomia dos Conselhos da Comunidade para exercer suas atribuições e definir como empregar os recursos, mas destaca algumas incompatibilidades com a finalidade do órgão, como (i) pagamento de remuneração aos membros da diretoria ou do conselho; (ii) construção, reforma e estruturação de estabelecimentos penais; e (iii) compra de armamentos e outros equipamentos de segurança (Ibid., art. 13).

A própria resolução estabeleceu que o CNJ publicaria um Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, com o objetivo de contribuir para o aprimoramento da instauração, da estrutura e das práticas destes conselhos.

Em sua apresentação, o manual destaca o intuito de fomentar a criação de novos Conselhos da Comunidade e de aprimorar a composição, estrutura e práticas dos conselhos, além de amplificar o conhecimento, por parte dos conselheiros e conselheiras e da sociedade sobre a realidade da execução penal no Brasil e sobre o papel fundamental da sociedade civil no controle sobre o Estado nesse contexto (BRASIL, 2023, no prelo).

O manual é organizado em forma de perguntas e respostas, abrangendo questões legais (por exemplo, sobre princípios da LEP; direitos e obrigações das pessoas privadas de liberdade; órgãos da execução penal), conceituais (como, por exemplo, sobre reintegração social) e orientadoras para a constituição, estruturação, formação, articulação e atuação dos Conselhos da Comunidade.

A realização da pesquisa sobre Conselhos da Comunidade, a elaboração da Resolução nº 488/2023 e do manual de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade compõem atividades do eixo de “Fortalecimento da participação social na execução penal”, do Programa Fazendo Justiça, do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), do Conselho Nacional de Justiça. As

próximas ações previstas neste eixo são processos formativos voltados a futuros conselheiros e conselheiras da Comunidade e o fortalecimento de inspeções em unidades de privação realizadas pelos Conselhos da Comunidade (BRASIL, 2023b).

Uma outra ação desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça em 2021 que impacta o desenvolvimento das atividades dos Conselhos da Comunidade, mais especificamente a obtenção de recursos materiais para esta atuação, está relacionada à Lei nº 13.500, de 2017, que alterou a Lei Complementar nº 79, de 1994, que criou o Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN), instituído no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública e gerido pelo Departamento Penitenciário Nacional. Uma das alterações trazidas pela Lei nº 13.500 se refere à necessidade de criação de fundo municipal específico de políticas penais para possibilitar o repasse aos municípios. Até então os repasses (fundo a fundo) do FUNPEN eram realizados apenas aos estados.

Em maio de 2021, o Conselho Nacional de Justiça e a Confederação Nacional de Municípios (CNM) publicaram uma nota técnica com orientações para fomentar a instituição de Fundos Municipais para Políticas Penais, voltados a alternativas penais, atenção a pessoas egressas, desinstitucionalização e Conselhos da Comunidade. A nota elenca uma série de meios através dos quais os municípios podem incidir no campo da política de participação e controle social pelos Conselhos da Comunidade:

- Apoio às suas atividades com a cessão de espaços e equipamentos de trabalho, transporte para os membros do Conselho da Comunidade nas atividades de fiscalização e em projetos, além de apoio administrativo para o regular funcionamento do Conselho da Comunidade;
- Incentivo à articulação do Conselho da Comunidade com demais Conselhos Municipais;
- Articulação com o Conselho da Comunidade e outras organizações para realizar consultas e audiências públicas na área das políticas penais, buscando conhecer também as demandas do público afetado pelos serviços penais;
- Articulação com os Conselhos da Comunidade dos municípios e regiões que integram a Comarca e suas respectivas administrações municipais para propor estratégias intermunicipais de atenção às pessoas em privação de liberdade, em cumprimento de medidas restritivas, egressas do sistema prisional e seus familiares;
- Capacitação dos agentes públicos municipais de todas as áreas sobre as particularidades do atendimento às pessoas submetidas à justiça criminal, pautando a importância da atuação em rede e da não discriminação;
- Fomento, em parceria com o Conselho da Comunidade, a campanhas na mídia local para diminuição do estigma e da discriminação contra pessoas presas e egressas do sistema prisional, envolvendo as próprias pessoas na comunicação com a população. Além de ações de comunicação sobre formas pacíficas e restaurativas de prevenir e lidar com os conflitos comunitários e sociais;
- Entre outras atividades (BRASIL, 2021b, p. 23).

Poucos municípios criaram esses fundos até o momento, uma vez que sua criação requer lei municipal para instituí-lo e a criação de um Conselho Gestor. De acordo com dados do CNJ,

em abril de 2023, vinte municípios instituíram fundo municipal para políticas penais: Macapá (AP); Itapecuru-mirim, Colina, Codó (MA); Mossoró, Paulo dos Ferros (RN); Caruaru (PE); Porto Nacional (TO); Cáceres, Mirassol D'Oeste, Paranatinga, Peixoto de Azevedo, Porto dos Gaúchos (MT); Rio Verde, Águas Lindas de Goiás (GO); Patos, Alfenas, Juiz de Fora (MG); Hortolândia (SP); Guaíra (PR) (BRASIL, 2023f).

### **3.2 SÍNTESE DA MUDANÇA INSTITUCIONAL**

Os materiais orientadores destinados aos Conselhos da Comunidade publicados desde 2004 parecem se pautar por duas questões principais – e estabeleceram respostas a elas potencialmente conflitantes. A primeira diz respeito à necessidade de possibilitar uma atuação desses conselhos frente às demandas e situações de irregularidade encontradas nas visitas aos estabelecimentos prisionais e entrevistas com pessoas privadas de liberdade. Além da possibilidade executiva já prevista na LEP de diligenciar na obtenção de recursos materiais e humanos, esses materiais ampliam as possibilidades para execução direta de ações de assistências, com execução de recursos, ou de articulação com outros órgãos.

A segunda questão está relacionada ao reconhecimento dos Conselhos da Comunidade como uma instância de participação social que pode colaborar com a formulação de políticas penais. O manual do Rio Grande do Sul (2004) indicou a necessidade de que os Conselhos da Comunidade assumam um papel de representação da comunidade na implementação das políticas penais e penitenciárias no âmbito municipal e as cartilhas e manuais publicados no âmbito federal se pautaram pelo princípio da participação social. Assim, nesta seção, apresentarei a síntese das atividades estabelecidas como atribuição dos Conselhos da Comunidade nos materiais orientadores publicados desde 2004, por tipo de função: fiscalizadora, executiva, articuladora e formuladora. Para esta análise serão considerados os seguintes materiais orientadores: (i) Manual do Rio Grande do Sul de 2004, (ii) Resolução CNPCP nº 10, de 2004, (iii) Cartilha do Ministério da Justiça de 2008, (iv) Manual do Ministério da Justiça de 2018 e (v) Resolução CNJ nº 488, de 2023. O único manual de âmbito estadual considerado é o do Rio Grande do Sul, por ter sido o primeiro e inspirado outros manuais de âmbito nacional ou local. A Cartilha do Ministério da Justiça de 2006 não foi incluída nesta análise por ser muito semelhante à cartilha de 2008 – sendo que esta contém algumas informações adicionais.

A Lei de Execução Penal estabelece na função fiscalizadora um papel de intermediação ao Conselho da Comunidade entre pessoas privadas de liberdade e Estado. O Conselho da



Comunidade deve, de acordo com o texto legal, visitar unidades prisionais, entrevistar presos e enviar relatórios mensais ao juízo de execução e Conselho Penitenciário. É possível pressupor que a visita e as entrevistas a pessoas presas seriam a fonte de informação que deveriam constar nos relatórios para informação do Estado. Materiais orientadores publicados ao longo dos anos especificaram essa pressuposição, como é possível identificar no Quadro 4.

**Quadro 4 Atividades de fiscalização atribuídas aos Conselhos da Comunidade por materiais orientadores**

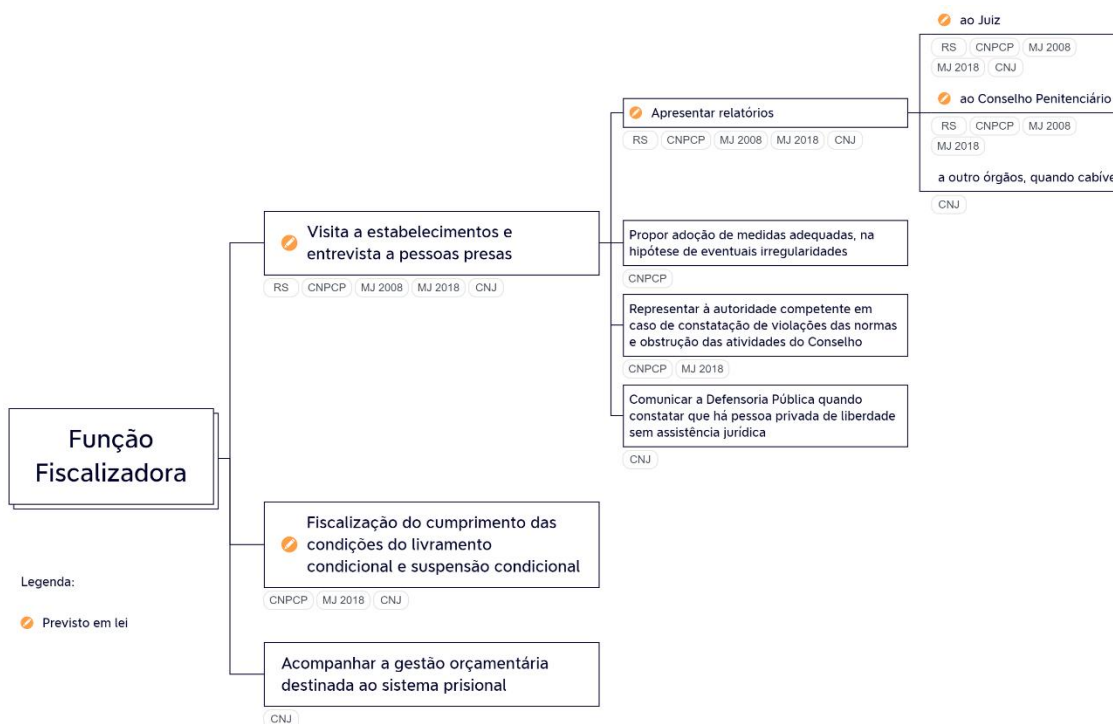
Manuais e Resoluções					
	RS 2004	CNCP 2004	MJ 2008	MJ 2018	CNJ 2023
Função Fiscalizadora	Visitar, pelo menos mensalmente, o estabelecimento penal existente na Comarca	Visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos e os serviços penais existentes, propondo à autoridade competente a adoção das medidas adequadas, na hipótese de eventuais irregularidades	Visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na Comarca	Visitas, entrevistas e relatórios	Comparecer aos equipamentos e serviços de execução penal, realizar inspeções e fiscalizar as condições de cumprimento das políticas penais
	Entrevistar presos	Entrevistar presos		Contribuir para o apanhamento do cumprimento das condições especificadas na transação penal, na suspensão condicional do processo, na suspensão condicional da execução da pena, bem como na sentença concessiva do livramento condicional, na fixação do regime aberto e das medidas alternativas	Realizar processos de escuta e coleta de documentação de pessoas presas, internadas, egressas, familiares e servidores penais, assegurada a privacidade para a realização da entrevista
	Apresentar relatórios mensais ao Juízo de Execuções da Comarca e ao Conselho Penitenciário	Apresentar relatórios mensais ao Juízo de Execução e ao Conselho Penitenciário	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	Entrevistar presos	Representar a autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à Execução Penal e obstrução das atividades do Conselho
	Apresentar relatórios mensais ao Juízo de Execuções da Comarca e ao Conselho Penitenciário	Representar à autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à execução penal e obstrução das atividades do Conselho	Apresentar relatórios mensais ao Juízo de Execução Penal e ao Conselho Penitenciário		Acompanhar a gestão orçamentária destinada ao sistema prisional, observados os limites de suas atribuições

Fonte: elaboração própria

A Resolução CNJ nº 488, de 2023, detalha a atribuição dos Conselhos da Comunidade na realização de visitas, entrevista e envio de relatórios, ampliando o escopo de todas essas atividades. A visita é estabelecida a equipamentos e serviços de execução penal e não apenas a unidades prisionais, ou seja, pode incluir equipamentos e serviços voltados à monitoração eletrônica, a egressos, etc. As entrevistas a presos são expandidas nessa resolução para escuta a pessoas presas, internadas, egressas, familiares e servidores penais. E, por fim, os relatórios devem ser destinados também a outros órgãos da execução penal, quando cabível.

Além das atividades previstas na Lei de Execução Penal, alguns materiais incluíram a atribuição estabelecida na Lei nº 6.416, de 1977, de fiscalização do cumprimento das condições do livramento condicional e suspensão condicional. A resolução do CNJ não especifica esta atividade, mas é possível considerá-la incluída na fiscalização do cumprimento das políticas penais.

**Figura 6 Atividades fiscalizadoras previstas para os Conselhos da Comunidade nos materiais orientadores**



Fonte: elaboração própria

Na figura 6, é possível identificar com mais facilidade outras atividades que foram incluídas em alguns materiais e que não constam na legislação. No caso de identificação de irregularidades, os Conselhos da Comunidade passam a poder propor adoção das medidas adequadas (Resolução CNPCP nº 10, de 2004) e representar à autoridade competente (Resolução CNPCP nº 10, de 2004, e Manual do Ministério da Justiça de 2018). Caso identifiquem pessoas privadas de liberdade sem assistência jurídica, a resolução CNJ prevê que o conselho comunique à Defensoria Pública. A resolução do CNJ inclui ainda uma atividade de acompanhamento da gestão orçamentária destinada ao sistema prisional. Há, assim, uma ampliação do papel intermediador do conselho, que passa a poder acionar diretamente outras instâncias, para além do juiz da execução penal.

Alguns manuais preveem atividades de articulação (ver Quadro 5, abaixo), em que os Conselhos da Comunidade devem intermediar a relação com órgãos públicos de modo a garantir a defesa dos interesses das pessoas privadas de liberdade. Enquanto no manual do Rio Grande do Sul estas atividades aparecem de maneira genérica para “buscar apoio” e “buscar a integração”, no manual do Ministério da Justiça de 2008 aparece uma ação específica voltada à criação de um serviço de apoio ao egresso. A resolução do CNJ apresenta uma ação específica para articulação junto a órgãos públicos municipais e estaduais para inclusão das pessoas

privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas como público destinatário de suas políticas; e apresenta uma ação genérica de mobilização para defesa dos interesses desse público.

### Quadro 5 Atividades de articulação e formulação atribuídas aos Conselhos da Comunidade por materiais orientadores

Manuais e Resoluções					
	RS 2004	CNPCP 2004	MJ 2008	MJ 2018	CNJ 2023
Função Articuladora	Buscar o apoio de órgãos federais, estaduais e municipais		Diligenciar pela criação da Casa do Egresso na Comarca com o objetivo de oferecer suporte à reintegração do egresso ao meio social, especialmente, no que concerne à obtenção de atividade laborativa		Contribuir para articulação de instâncias municipais e estaduais das políticas públicas a fim de garantir a inclusão das pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais como público destinatário, considerando as suas especificidades
	Buscar a integração do Poder Judiciário e do Ministério Público das comarcas que não possuem estabelecimentos penais			Mobilizar e compor redes, fóruns, comitês, grupos de trabalho e outros dispositivos que congreguem agentes públicos e de controle social nos temas afetos à atuação dos Conselhos da Comunidade, a fim de dar visibilidade ao tema, combater preconceito e discriminação, articular parcerias e recursos, discutir e encaminhar casos para atendimento nas políticas públicas ou na iniciativa privada e do terceiro setor	
Função Formuladora		Colaborar com os órgãos encarregados da formulação da política penitenciária e da execução das atividades inerentes ao sistema penitenciário		Colaborar com os órgãos encarregados da formulação da Política Penitenciária	Apoiar, em função consultiva e dentro dos limites de suas atribuições, o Poder Executivo na elaboração de planos de políticas penais, bem como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública na indução, fomento, monitoramento, controle e fiscalização dessas políticas penais
			Fomentar a criação de Programas, Projetos e Serviços voltados especificamente a presos, cumpridores de penas e medidas alternativas, egressos e familiares	Representar a comunidade na formulação, execução, monitoramento, controle e fiscalização das políticas penais, em consonância com a legislação vigente e tratados internacionais	

Fonte: elaboração própria

A partir da premissa da importância da participação social no controle social e na elaboração de políticas destacada nos materiais orientadores, as resoluções do CNPCP e do CNJ e o manual do Ministério da Justiça de 2018 incluem atividades de formulação de políticas penais para os Conselhos da Comunidade, os aproximando muito do modelo de instituições participativas no país. Portanto, nas atividades de fiscalização, articulação e formulação mencionadas até o momento é possível identificar ações que envolvem interfaces socioestatais, de participação social, considerando a arquitetura da participação social proposta por Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012). O Quadro 6 apresenta as atividades já mencionadas e o tipo de lógica de ação e troca.

**Quadro 6 Lógica de ação entre sociedade e Estado de acordo com os materiais orientadores**

<b>Mudança institucional</b>			
	Lógica da ação	Gramática relacional	Descrição da ação
<b>Informação</b>	Fazer saber	Sociedade informa o Estado	Enviar relatórios mensais ao juiz, ao Conselho Penitenciário e outros órgãos da execução penal
		Estado informa a sociedade	Acompanhar a gestão orçamentária destinada ao sistema prisional
<b>Poder</b>	Fazer fazer	Sociedade 'mandata' o Estado	Propor adoção de medidas adequadas, na identificação de eventuais irregularidades
			Representar à autoridade competente quando identificadas violações
			Comunicar a Defensoria Pública sobre pessoa presa sem assistência jurídica
			Solicitar instâncias municipais e estaduais a incluírem pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais como público destinatário de suas políticas
			Colaborar na formulação de políticas penais

Fonte: elaboração própria, com base em Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012).

Como vimos no Capítulo 2, a lógica de troca da relação, estabelecida pela LEP, entre Estado e sociedade nos Conselhos da Comunidade é baseada em “informação”, ou seja, fazer saber. As ações de função fiscalizadora dos materiais orientadores publicados ao longo dos anos mantêm essa lógica, adicionando possibilidades de ações que abrangem trocas baseadas também em “poder”, além de “informação”.

A ação estabelecida pela Resolução CNJ nº 488 de acompanhar a gestão orçamentária acrescenta uma ação baseada na lógica de fazer saber, mas que, ao contrário da ação de enviar relatórios mensais, tem como gramática relacional o Estado informar a sociedade. Outras atividades estabelecidas se baseiam na lógica de ação “fazer fazer”, em que a sociedade “mandata” o Estado, se aproximando das instituições participativas que motivaram a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade. Assim, a partir das informações coletadas durante a visita a unidades prisionais e entrevista a pessoas privadas de liberdade, os Conselhos da Comunidade passam, segundo manuais e/ou resoluções, a poder demandar ações diretamente ao Estado – seja propondo medidas, representando à autoridade competente ou demandando assistência jurídica da Defensoria Pública. Adicionalmente, os Conselhos da Comunidade mandatam o Estado ao contribuir para a formulação de políticas penais ou solicitar a inclusão

das pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais como público destinatário de suas políticas. Entretanto, apesar de incluir a possibilidade de uma troca baseada em poder nos materiais orientadores, não há uma especificação em relação aos dispositivos por meio dos quais estas trocas poderiam ser realizadas. Nos conselhos de políticas, o próprio conselho é um dispositivo de troca, uma vez que se trata, geralmente, de um espaço deliberativo com composição paritária entre atores sociais e estatais. Entretanto, como será destacado a seguir, o Conselho da Comunidade é um espaço não estatal e, dessa forma, cabe aos atores locais o estabelecimento de dispositivos de troca entre Conselho da Comunidade e atores estatais.

Se, por um lado, as atividades mencionadas até aqui – de fiscalização, formulação e articulação – podem ser caracterizadas como características de instituições participativas, por outro lado, há diversas atividades estabelecidas nesses materiais que não são realizadas por IPs. Como podemos observar no Quadro 7, os manuais e resolução especificam diversas atividades que os Conselhos da Comunidade podem desempenhar de natureza executiva. Além da atribuição prevista na LEP de diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos às pessoas privadas de liberdade, os materiais orientadores estabelecem uma série de atividades executivas ao Conselho da Comunidade de apoio às pessoas privadas de liberdade, egressas, em cumprimento de penas em meio aberto ou de outras medidas e penas alternativas, em monitoração eletrônica e familiares. Essas atividades incluem assistência direta, realização de projetos e apoio a outros órgãos. São muitas as possibilidades de atividades a serem desempenhadas diretamente pelos conselhos de modo a suprir as falhas do Estado, substituindo-o. Se as atividades de fiscalização, formulação e articulação aproximam os Conselhos da Comunidade dos conselhos de políticas, as atividades executivas aproximam os Conselhos da Comunidade dos programas associativos (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021).

## Quadro 7 Atividades executivas atribuídas aos Conselhos da Comunidade por materiais orientadores

Manuais e Resoluções					
	RS 2004	CNPCP 2004	MJ 2008	MJ 2018	CNJ 2023
Função Executiva	Diligenciar na obtenção de recursos materiais e humanos para a melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a Direção do estabelecimento	Diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento	Diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso, em harmonia com a direção do estabelecimento penal	Diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em caráter excepcional	Mobilizar recursos materiais e humanos para a execução de projetos e ações voltados para a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais, e seus familiares
	Dar assistência ao reeducando e à sua família, com ou sem participação de outras pessoas ou instituições	Realizar audiências com a participação de técnicos ou especialistas e representantes de entidades públicas e privadas	Oferecer assistência ao reeducando e à sua família, angariando o auxílio de outras pessoas, empresas ou instituições	Realizar eventos com a participação de profissionais, especialistas e representantes de entidade públicas e privadas	Executar projetos de assistência material para pessoas privadas de liberdade, especialmente aquelas que não recebem visitas, pessoas em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais, e seus familiares
	Estimular a readaptação social dos sentenciados por meios e formas adequadas a cada caso	Proteger, orientar e auxiliar o beneficiário de livramento condicional	Estimular a readaptação social dos sentenciados, orientando-os acerca de seus direitos e obrigações e auxiliando-o na obtenção de atividade laborativa	Orientar e auxiliar o benefício do livramento condicional	Contribuir, de forma suplementar, para o acesso das pessoas privadas de liberdade à assistência médica, odontológica, religiosa, jurídica, bem como a programas de educação, formação para o trabalho e colocação profissional, respeitando-se os marcadores sociais das diferenças
	Providenciar a realização de cursos de alfabetização, educação integrada, ensino supletivo, qualificação profissional e outros	Orientar e apoiar o egresso com o fim de reintegrá-lo à vida em liberdade	Promover a realização de cursos de alfabetização, educação integrada, ensino supletivo, qualificação profissional e outros	Orientar e apoiar o egresso com o fim de promover sua inclusão social	Orientar e apoiar as pessoas em cumprimento de penas e medidas em meio aberto, em livramento condicional, submetidas à transação penal, suspensão condicional do processo e suspensão condicional da execução da pena
	Procurar encaminhar a emprego o preso em liberdade condicional e o egresso	Diligenciar a prestação de assistência material ao egresso, como alimentação e alojamento, se necessária	Firmar convênios com instituições públicas ou privadas, para promover o acesso dos presos à assistência médica, odontológica, religiosa, jurídica e previdenciária	Diligenciar a prestação de assistência material ao egresso	Promover formação inicial e capacitação continuada de seus membros
	Cooperar para a manutenção do estabelecimento penal da Comarca com recursos da comunidade			Orientar e apoiar o cumprimento de penas e medidas em meio aberto	Promover processos educativos a respeito das políticas penais, seus fundamentos, dinâmicas, atores e finalidades, na perspectiva da garantia de direitos, voltados para o Poder Público, servidores da execução penal, pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais, além de realizar ações de mobilização comunitária destinadas à promoção dos direitos
				Orientar e apoiar a vítima, seus familiares e o agressor	
			Contribuir para o desenvolvimento de Programas e Projetos temáticos, em especial aqueles voltados a prevenção da criminalidade, ao enfrentamento à violência		

Fonte: elaboração própria

Essas questões serão novamente analisadas no Capítulo 5, ao identificar o que os Conselhos da Comunidade têm realizado na prática, identificando as diversas interações Estado-sociedade na formulação e implementação de políticas e projetos na execução penal.

Não é só nas funções e lógicas de ação que os Conselhos da Comunidade se aproximaram das IPs. Em relação à composição, os manuais e resoluções ampliam o leque de atores que podem participar dos Conselhos da Comunidade, incluindo a possibilidade de participação daqueles que são destinatários da política penal, como egressos do sistema prisional e familiares de pessoas privadas de liberdade (ver Quadro 8, abaixo). Os materiais destacam a importância de participação de organizações não governamentais de defesa de direitos humanos.

**Quadro 8 Composição sugerida pelos materiais orientadores (além das representações previstas na LEP)**

Manuais e Resoluções - Composição					
	RS 2004	CNCP 2004	MJ 2008	MJ 2018	CNJ 2023
LEP					
Entidades sem fins lucrativos					
Entidades religiosas					
Entidades educacionais					
Clubes de serviços					
Sindicatos					
Movimentos sociais					
Entidades de defesa de direitos humanos					
Entidades de Assistência Social					
Outras pessoas da comunidade com interesse na área					
Egressos e familiares					
Conselhos profissionais					
Associações de municípios					

Fonte: elaboração própria

A Resolução CNJ nº 488, de 2023 destaca ainda a possibilidade de publicação de editais para convocação de outros interessados. Outra questão estabelecida por esta resolução que aproxima a organização dos Conselhos da Comunidade daquela estabelecida nos conselhos de política se refere à eleição da diretoria e presidência pelo próprio conselho. A resolução ainda estabelece que a diretoria deve ser preferencialmente composta por atores sociais e não atores públicos da área criminal ou da execução penal – diferentemente do que ocorre em diversos conselhos de política, em que a diretoria tem membros da sociedade e de órgãos públicos e, muitas vezes, com alternância anual da presidência entre sociedade e Estado. Os materiais orientadores buscam caracterizar os Conselhos da Comunidade como um órgão da sociedade civil e não um órgão de partilha de poder entre Estado e sociedade. Esse empoderamento da sociedade no estabelecimento de um espaço de controle social é interessante, mas não garante a construção de canais de diálogo com o Executivo.

A gramática participacionista foi incorporada aos materiais orientadores, que mencionam a importância das comunidades no controle das políticas públicas e dos Conselhos

da Comunidade assumirem um papel de representação da comunidade na implementação das políticas penais e na luta pela preservação de direitos. Mas as mudanças nas regras estabeleceram uma arena participativa nas políticas penais? Na próxima seção eu busco responder a esta questão.

### **3.3 OS CONSELHOS DA COMUNIDADE SE TORNARAM INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS?**

A entrada da sociedade nas prisões foi defendida pela Comissão de Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade como fundamental para garantir que a prisão funcione absolutamente dentro da legalidade<sup>59</sup>. Nesse sentido, o objetivo de controle social estabelecido na instituição dos Conselhos da Comunidade se aproxima de experiências participativas implementadas no Brasil, especificamente, e na América Latina, de modo geral, que foram orientadas por noções “de *accountability* e controle social democrático sobre atores políticos e políticas públicas” (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012, p. 105).

No caso dos Conselhos da Comunidade, o controle social é exercido, segundo a LEP, por meio da visita aos estabelecimentos penais e posterior envio de relatórios ao juiz da execução e ao Conselho Penitenciário. A lacuna referente à falta de especificações sobre os encaminhamentos a respeito de irregularidades verificadas nas visitas (para além da menção nos relatórios mensais) foi, de certa forma, suprida nos manuais e resoluções publicados ao longo dos anos, que possibilitam ao Conselho da Comunidade demandar ações diretamente aos órgãos responsáveis.

A Resolução CNPCP nº 10, de 2004, incluiu entre as atribuições do Conselho da Comunidade “representar à autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à execução penal e obstrução das atividades do Conselho” (BRASIL, 2004a, art. 5º, inciso XII) – atribuição inserida também no manual publicado pelo Ministério da Justiça em 2018.

As funções fiscalizadoras e formuladoras estabelecidas por esses materiais se aproximam daquelas desempenhadas pelas instituições participativas, como, por exemplo, acompanhar a gestão orçamentária destinada ao sistema prisional (BRASIL, 2022, no prelo) e colaborar com os órgãos responsáveis pela formulação da política penitenciária (BRASIL, 2004; BRASIL, 2018a; BRASIL, 2023).

---

<sup>59</sup> A afirmação constou na introdução da minuta de anteprojeto de lei da execução penal elaborada pela comissão em 2009. BRASIL, 2009a.



Como vimos anteriormente, os materiais orientadores também atribuíram aos Conselhos da Comunidade ações de apoio na formulação de políticas penais – atividade que aproxima esses conselhos de instituições participativas. Apesar de buscar aproximar os Conselhos da Comunidade aos conselhos de políticas ao atribuir ações em que a sociedade mandata o Estado, não foram criados dispositivos específicos de troca entre Estado e sociedade e que garanta que o Estado dê encaminhamento ao que o conselho proponha. A questão da efetividade das decisões dos conselhos de política tem sido questionada em diversas pesquisas, mas, ainda que estes possam ser considerados pouco efetivos do ponto de vista da capacidade de garantir a implementação de suas deliberações, há uma garantia de interação entre sociedade e Executivo em deliberações sobre orçamentos e/ou políticas e, geralmente, com composição paritária – o que não foi garantido na mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, uma vez que os materiais orientadores reforçaram a caracterização destes conselhos como essencialmente da sociedade civil.

Segundo Isunza Vera e Gurza Lavalle (2012), as possibilidades de ações de controle social são reguladas por meio de dispositivos (como, por exemplo, queixas, audiências, ouvidorias, etc.), mas eles reconhecem que estes dispositivos não são determinantes para as interações entre os atores. Nesse sentido, os Conselhos da Comunidade, ao contrário dos conselhos de políticas, não possuem estes dispositivos de troca garantidos, mas resta identificar se os conselhos conseguiram implementá-los a despeito de sua ausência no desenho institucional. Esta questão será analisada no Capítulo 5.

A composição sugerida pelos materiais orientadores é estabelecida a partir da necessidade de democratizar o espaço dos Conselhos da Comunidade e garantir a participação de pessoas e entidades voltadas à garantia do interesse das pessoas privadas de liberdade. A possibilidade de publicação de editais para interessados e interessadas em compor o conselho é uma característica que se aproxima da seleção de pessoas para comporem conselhos de políticas, assim como a eleição de sua diretoria.

As atividades de conselheiros e conselheiras dos Conselhos da Comunidade e dos conselhos de políticas são consideradas de interesse público e não remuneradas. Entretanto, há uma diferença crucial na estrutura desses conselhos. Os conselhos de política são vinculados ao órgão do Executivo responsável pela elaboração da política daquele setor, com secretaria executiva própria e orçamento público para manutenção das atividades do conselho, ainda que com grandes diferenças de infraestrutura a depender das áreas de políticas e níveis da federação. Por outro lado, conforme abordado no Capítulo 2, os Conselhos da Comunidade foram

vinculados ao poder Judiciário com o intuito de garantir uma independência em relação ao Executivo, em geral, e à administração da unidade prisional, especificamente, de modo a possibilitar a autonomia necessária para a fiscalização das unidades prisionais.

A falta de dotação orçamentária para os conselhos da comunidade e de uma secretaria executiva dedicada – como ocorre com conselhos de políticas municipais e estaduais – dificulta a realização das atividades dos Conselhos da Comunidade. Os manuais publicados desde 2004 passaram a incluir recomendações ou roteiros para a constituição desses conselhos como personalidade jurídica de direito privado, como associações sem fins lucrativos, de modo a possibilitar a captação de recursos para manutenção de uma estrutura mínima nos conselhos e execução de projetos e para conferir maior flexibilidade e autonomia para os Conselhos em relação à figura do juiz.

Não há regulamentação precisa sobre a forma de organização dos Conselhos da Comunidade e também não há proibição legal para a escolha da personalidade jurídica – seja pública ou privada. Apesar de serem um órgão da execução penal e, por isso, dotados de função pública, conforme estabelecido na LEP, a maioria dos conselhos opta por adotar personalidade jurídica de direito privado. Essa opção é mais comumente adotada por dar maior autonomia aos conselhos, pois os conselhos com personalidade jurídica de direito público não possuem estatutos e regimentos próprios, ficando mais dependentes da figura do(a) juiz(a) (BRASIL, 2023, no prelo).

Em contrapartida, a constituição dos conselhos com personalidade jurídica de direito privado garante uma maior autonomia aos conselhos, através de seus estatutos e regimentos internos e com maior facilidade para a formação de parcerias, convênios, captação e execução de recursos financeiros. Dessa forma, alguns materiais estaduais orientadores para Conselhos da Comunidade já indicam que o conselho deve se constituir como pessoa jurídica de direito privado (PARÁ, 2008; FECCOMPAR, 2016).

A minuta de anteprojeto de lei elaborada pela Comissão Nacional de Apoio e Fomento aos Conselhos da Comunidade em 2009 procurou superar a questão estabelecendo os conselhos como órgão público de defesa dos direitos humanos na execução penal e vinculando os Conselhos da Comunidade (que seriam chamados de Conselho Penitenciário local) ao município sede da comarca. A instalação do conselho seria realizada por ato do prefeito do município sede da comarca e o custeio das atividades do conselho seria garantido por dotação orçamentária própria do município sede da comarca. A estrutura e funcionamento administrativo do Conselho seria, de acordo com a proposta, fixada por lei municipal.

O anteprojeto de lei elaborado em 2009 buscava desvincular completamente os Conselhos da Comunidade do Judiciário e sua instituição não seria mais realizada pelo juiz, mas pelo prefeito do município sede da comarca, buscando aproximar esses conselhos do formato estabelecido aos conselhos de políticas municipais. O anteprojeto de lei buscava transformar efetivamente os Conselhos da Comunidade em conselhos de políticas penais. Entretanto, a constituição de personalidade jurídica de direito privado é estimulada nos materiais orientadores por não ter sido possível uma alteração legislativa.

Há, ainda, uma outra diferença importante entre os Conselhos da Comunidade e as instituições participativas: a gestão de recursos e execução de projetos e assistências diretamente. A Lei de Execução Penal já possibilitava ao Conselho da Comunidade “diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento” (LEP, art. 81, inciso IV). Mas os manuais e cartilhas publicados com o objetivo de orientar as atividades dos Conselhos da Comunidade vão muito além do previsto na LEP em relação às atribuições de natureza executiva. Entre as competências estabelecidas pelo manual do Rio Grande do Sul estão as seguintes atividades de caráter executivo: (i) dar assistência ao reeducando e à sua família, com ou sem participação de outras pessoas ou instituições; (ii) estimular a readaptação social dos sentenciados; (iii) providenciar a realização de cursos de alfabetização, educação integrada, ensino supletivo, qualificação profissional e outros; (iv) procurar encaminhar a emprego o preso em liberdade condicional e o egresso; (v) cooperar para a manutenção do estabelecimento penal da Comarca com recursos da comunidade. Estas e outras atividades voltaram a aparecer em outros materiais orientadores.

A minuta de anteprojeto de lei que alteraria a LEP, elaborada em 2009, demonstra o entendimento dos membros da comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade sobre o inciso da LEP que atribuiu aos Conselhos da Comunidade a função de 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 (BRASIL, 2009a, p. 10).

É possível identificar que derivaram da atribuição da LEP de diligenciar recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso a possibilidade de prestar diretamente diversos tipos de assistências. Esta atuação, segundo o documento elaborado pela comissão, deve ser residual, “para questões urgentes e para as quais não se possa aguardar a movimentação da burocracia típica da administração” (BRASIL, 2009a, p. 11).

O anteprojeto de lei elaborado pela comissão buscava minimizar essa função executiva através da definição do Conselho da Comunidade (chamado de Conselho Penitenciário local na proposta) de natureza pública com dotação orçamentária própria proveniente do município sede da comarca. Para minimizar o possível impacto da retirada da atuação em implementação de projetos e aquisição de materiais para as unidades prisionais, o documento sugere a abertura de espaço para organizações não governamentais, organizações da sociedade civil de interesse público, associações comunitárias, agremiações religiosas, associações de vítimas ou de familiares de presos, voluntários e outras entidades possam ter acesso às unidades prisionais e desenvolver ações a partir de uma regulamentação devida. Entretanto, a minuta mantinha uma possibilidade de atuação de caráter executivo, através da incumbência de “articular e desenvolver projetos educativos, artísticos, profissionalizantes, de geração de trabalho e renda, de saúde, entre outros, voltados à inclusão social do preso, internado ou egresso” (BRASIL, 2009a, p. 21).

Como não houve encaminhamento do anteprojeto de lei que alteraria a LEP, as funções executivas voltaram a aparecer no manual elaborado pelo Ministério da Justiça em 2018 e pela resolução do CNJ de 2023. Como vimos, esses materiais apresentam uma série de atividades que podem ser desempenhadas pelo Conselho da Comunidade de execução direta de projetos e assistências às pessoas privadas de liberdade, egressos, pessoas em monitoração eletrônica, em cumprimento de penas ou medidas alternativas à prisão, etc. Nas instituições participativas, a execução de políticas é restrita ao Executivo.

Alguns estudos sobre outros tipos de interfaces socioestatais destacam iniciativas em que políticas e programas estatais são executados pela própria sociedade civil, com organizações da sociedade civil mediando a implementação de políticas entre Estado e sociedade civil, através de programas associativos (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021).

Historicamente, organizações da sociedade civil atuaram na execução das políticas públicas, sobretudo nas áreas de saúde, educação e assistência social, relacionando-se de modo direto com o público-alvo na oferta de serviços e bens, a partir de diversas formas de convênios firmados com os órgãos governamentais responsáveis pelas políticas (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021, p. 34).

A análise sobre este tipo de relação estabelecida entre Estado e sociedade para a execução de políticas, programas e projetos será retomada no Capítulo 5, ao apresentar os resultados do que os Conselhos da Comunidade têm realizado na prática e como eles se organizam e se relacionam com os demais atores. Aqui, basta mencionar que, apesar de compreender a existência histórica de execução de políticas em diversas áreas, esta função é exercida no âmbito da implementação de políticas, fora das instituições participativas.

Ou seja, houve uma mudança institucional dos Conselhos da Comunidade pautada pela necessidade de atualização das funções desses conselhos frente aos princípios de participação social mobilizados pela onda participacionista, incluindo atribuições de formulação de políticas. Mas os materiais orientadores também incluíram funções executivas, que diferenciam os Conselhos da Comunidade dos conselhos de políticas, aproximando-os de outras interfaces Estado e sociedade, e que podem conflitar com seu papel fiscalizador – como fiscalizar as ações executadas por eles próprios? Além disso, a execução de ações dentro da unidade prisional possivelmente requer o estabelecimento de uma relação mais colaborativa com a administração prisional, que pode impactar nas atividades de fiscalização.

Apesar da mudança institucional não ter garantido que os Conselhos da Comunidade se tornassem exclusivamente instituições participativas, foi possível identificar que a mudança institucional ampliou as interfaces socioestatais e que as IPs, especialmente no formato de conselhos de políticas, fizeram parte do repertório mobilizado para esta mudança institucional. A mudança institucional ampliou o papel intermediador exercido pelo Conselho da Comunidade, em que o conselho atua na intermediação de interesses das pessoas privadas de liberdade e atores estatais. Esses interesses são identificados nas visitas a unidades prisionais e entrevistas com pessoas privadas de liberdade e as possibilidades de ação do conselho passam a se direcionar a diversos atores estatais, como o juiz da execução, Conselho Penitenciário, Executivos estadual e municipal, Defensoria Pública, etc. A ampliação das funções dos Conselhos da Comunidade os aproximara de diversas interfaces socioestatais – algumas mudanças os aproximaram de instituições participativas e outras mudanças os aproximaram de programas associativos (no caso das funções executivas realizadas com repasse de recursos públicos, especialmente do Judiciário), o que pode acarretar um desafio para equilibrar diversas funções em um mesmo espaço. Antes de analisar alguns resultados da mudança institucional, no Capítulo 5, analisarei, no próximo capítulo, como ocorreu essa mudança.

## **4 A MUDANÇA INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE IMPULSIONADA POR ATIVISTAS INSTITUCIONAIS**

Nesse capítulo, analisarei a causa que motivou atores institucionais a promoverem mudanças nos Conselhos da Comunidade, como ela foi construída coletivamente e como atores estatais mobilizaram recursos institucionais em diferentes contextos na defesa desta causa, em uma triangulação de ação entre atores do Executivo, Judiciário e sociedade civil.

### **4.1 EM BUSCA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA EXECUÇÃO PENAL**

Algumas ideias se repetem nos diversos materiais publicados de modo a orientar as atividades dos Conselhos da Comunidade e são reforçadas pelas pessoas entrevistadas como ideias que pautaram a tentativa de reconfiguração institucional desses conselhos. As principais ideias mobilizadas são: participação social; representação; funções executivas do Conselho da Comunidade; e sustentabilidade e autonomia dos conselhos.

A ideia de participação social é mobilizada em todos os materiais orientadores publicados ao longo dos anos. Estes documentos enfatizam o papel ativo que a sociedade civil deve ter no fomento de políticas públicas, “participando mais ativamente quando o assunto atinge de forma crucial, tal como as consequências práticas da execução das penas privativas de liberdade” (BRASIL, 2008a, p. 11). Conforme apresentado no capítulo 3, os princípios direcionadores da atuação dos Conselhos da Comunidade estabelecidos na Cartilha publicada pelo Ministério da Justiça em 2008 – e reforçados ou ampliados por materiais publicados posteriormente – estão relacionados ao respeito aos direitos humanos, à democracia, à participação social e à perspectiva histórico-social do delito.

O Manual do Rio Grande do Sul foi o primeiro a apresentar ideias de participação social e de representação da comunidade atrelada às funções dos Conselhos da Comunidade e, desse modo, a “causa” instituir participação social na execução penal através do reposicionamento dos conselhos existentes nos três níveis federativos passou a ser construída coletivamente no âmbito da comissão nacional instituída em 2004.

A ideia da representação nos Conselhos da Comunidade – e também do Conselho Penitenciário – também era muito debatida no âmbito da comissão nacional. Havia uma dificuldade de estabelecer uma representação de familiares de pessoas privadas de liberdade e de egressos do sistema prisional, mas havia o intuito de que o Conselho da Comunidade exercesse um papel de interlocução, “de fiscalização, mas de representação também da própria

população carcerária”, nas palavras de Maria Palma Wolff<sup>60</sup>. Arelada à ideia de reposicionamento dos conselhos da execução penal, a representação no Conselho da Comunidade estaria relacionada à esfera local, às pessoas vinculadas ao presídio e “afetadas” pelo sistema prisional – presos, funcionários, familiares.

Entretanto, a participação de servidores passou a ser percebida pelos integrantes da comissão e outros atores que elaboraram materiais orientadores como indesejável, uma vez que a participação desses atores gerava conflitos de interesses entre o papel de fiscalização e seu papel institucional. Além disso essa participação possibilitou cooptação do Conselho pela administração penitenciária em diversas localidades. Assim, as ações dos atores envolvidos na mudança institucional dos Conselhos da Comunidade em relação à representação e composição esteve voltada a recomendações para inclusão de pessoas egressas e familiares de pessoas privadas de liberdade no conselho e para uma atuação referenciada nas necessidades das pessoas privadas de liberdade.

Em relação às ideias que envolvem a natureza executiva dos Conselhos da Comunidade, a comissão nacional tinha uma preocupação com as atividades predominantes nos conselhos que caracterizavam uma substituição às funções do Estado. A defesa pela comissão nacional de instituir instâncias participativas na execução penal implicava também na retirada das atividades de natureza executiva desses conselhos (deixando margem apenas para uma atuação excepcional). Entretanto, com a impossibilidade de avançar com uma alteração legislativa, a comissão passou a privilegiar em suas orientações as iniciativas de natureza executiva que tinham um comprometimento com as condições de cumprimento da pena e garantia dos direitos da pessoa presa e não um comprometimento com as demandas da administração prisional<sup>61</sup>.

Como a LEP estabelece que o juízo da execução penal deve instalar o Conselho da Comunidade e as atividades do conselho se restringiam às visitas, relatórios e assistência material, havia um entendimento de que o conselho “obedece ao juiz de execuções para auxiliar o presídio na questão material” (WOLFF, 2022). Assim, a “causa” construída no âmbito da comissão nacional é um contraponto a esta visão, trazendo a lógica da participação nas diferentes instâncias de gestão da política penal<sup>62</sup>.

A construção de um sistema de participação social na execução penal também abarca uma ideia contenciosa muito debatida na comissão nacional, que se refere à sustentabilidade e

---

<sup>60</sup> WOLFF, Maria Palma. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (50 min.).

<sup>61</sup> Idem.

<sup>62</sup> Idem.

autonomia dos Conselhos da Comunidade. A ideia construída na comissão sobre esse sistema de participação implicava no estabelecimento desses conselhos como órgãos públicos vinculados ao município sede da comarca, com dotação orçamentária própria, em contraposição à prática comum de instituição dos conselhos com personalidade jurídica de direito privado.

A comissão passou a entender que o dispositivo da LEP que instituiu os Conselhos da Comunidade deveria ser atualizado à luz da Constituição Federal. Wolff afirma que a LEP é anterior à Constituição, mas que a Constituição é maior do que a LEP e a Constituição trouxe esse processo de democratização da política e de participação social.

O manual elaborado pelo CNJ, ainda não publicado, destaca que

um dos pontos centrais para que sejam enfrentadas as consequências do encarceramento é a construção de estratégias de participação social que busquem viabilizar a construção e o acesso a políticas destinadas à garantia de direitos da população prisional e à efetiva inclusão social das pessoas egressas do sistema (BRASIL, 2023, no prelo, p. 12).

Assim como os materiais orientadores publicados anteriormente, este manual ressalta a importância da participação social na execução penal, mas vai além na definição da participação social, em consonância com a causa defendida na comissão nacional até cerca de uma década atrás:

Por participação social entende-se a comunicação entre a sociedade e o governo no processo decisório e de gestão das políticas públicas em geral. No contexto da política penal, controle e participação social são todas as ações de vinculação entre os estabelecimentos prisionais e a sociedade de forma mais ampla, seja por meio da participação da comunidade nas rotinas da gestão prisional, seja pela realização, pelos entes e instâncias de controle e fiscalização, das inspeções judiciais e ministeriais e das visitas de monitoramento legalmente previstas (BRASIL, 2023, no prelo, p. 12-3).

Considerando o conceito de ativismo institucional como uma ação coletiva em prol de causas contenciosas quando realizadas por atores em instituições (ABERS, 2021a), os atores estatais que mobilizaram recursos institucionais em defesa da causa de instituir participação social na execução penal são considerados aqui como ativistas institucionais.

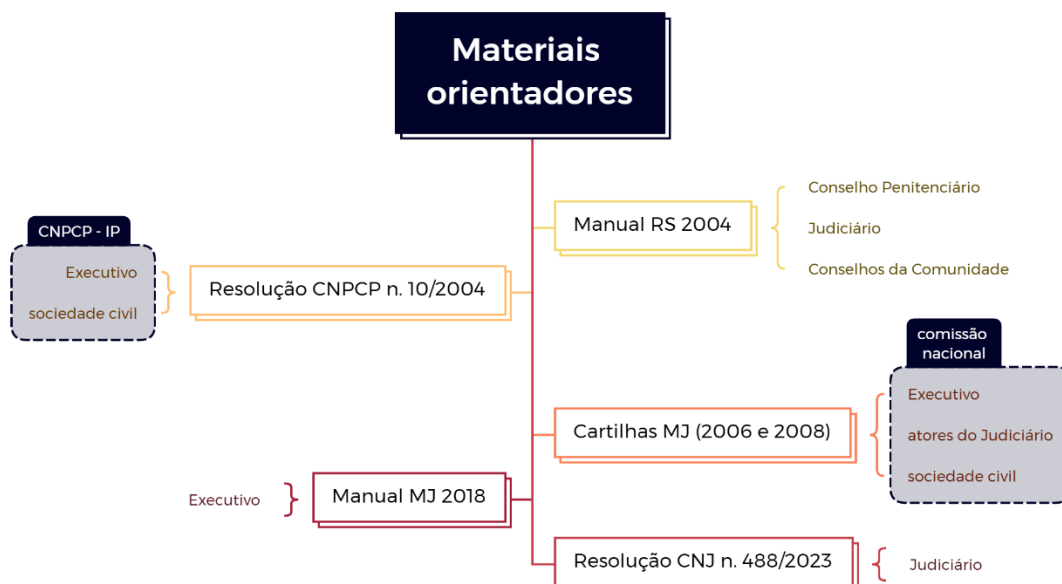
Vale destacar também que a construção da causa de participação social no sistema prisional está inserida em uma causa maior relacionada ao contexto de encarceramento em massa que tem ocorrido no Brasil nas últimas décadas. Conforme será abordado neste capítulo, ativistas institucionais passaram a atuar buscando romper com a lógica punitivista e encarceradora vigente no sistema de justiça criminal, fortalecendo as políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica. E, dentro desta causa maior de conter o encarceramento em massa, está inserida a causa de fortalecimento da participação social na execução penal para promoção da cidadania e garantia dos direitos das pessoas privadas de liberdade.



## 4.2 MODO COMO OS ATORES SE RELACIONAVAM E SUAS ESTRATÉGIAS

Ao analisarmos os materiais orientadores publicados ao longo dos anos, é possível identificar que os responsáveis pela sua elaboração e publicação abrangiam atores do Executivo, do Judiciário e da sociedade civil (ver Figura 8 abaixo). O manual do Rio Grande do Sul, publicado em 2004 foi elaborado pelo Conselho Penitenciário, com colaboração de alguns Conselhos da Comunidade, como de Lajeado e Camaquã, e foi publicado em parceria com a Corregedoria do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. A Resolução CNPCP nº 10, de 2004, é uma resolução de um colegiado que se configura como uma instituição participativa, com representantes do Estado (incluindo atores do sistema de justiça criminal) e da sociedade civil. As cartilhas publicadas pelo Ministério da Justiça em 2006 e 2008 foram elaboradas pela comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade, que tinha participação de servidores do DEPEN, do Judiciário e da sociedade civil. O manual publicado pelo Ministério da Justiça em 2018 foi elaborado no âmbito do DEPEN e a Resolução CNJ nº 488, de 2023, foi elaborado pelo DMF e aprovada pelo colegiado do CNJ.

**Figura 7 Responsáveis pela elaboração e publicação dos documentos orientadores**



Fonte: elaboração própria

No Quadro 9 abaixo é possível identificar os entrevistados e entrevistadas que participaram dos processos de reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade, se

são do Executivo, da sociedade civil, do sistema de justiça criminal e, especificamente, do CNJ. Alguns atores foram da sociedade civil em algum momento e do Executivo ou do sistema de justiça criminal em outro, ou foram do Executivo e depois do CNJ, etc.

**Quadro 9 Identificação de entrevistados e entrevistadas que atuaram para ou acompanharam a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade**

Entrevistados e entrevistadas	Manual RS 2004	Resolução CNPCP 2004	Comissão Nacional 2004	Comissão Nacional 2006	Encontros Regionais	Cartilha MJ 2008	Anteprojeto de lei 2009	Encontro nacional 2012	Resolução CNJ 2012	Comissão 2012	Instituição FECCOMPAR	Manual MJ 2018	Publicações CNJ	DEPEN	CNJ	Sociedade civil	Sistema de Justiça Criminal
Maria Palma Wolff																	
Luciano André Losekann																	
Maurício Kuehne																	
Valdirene Daufemback																	
Haroldo Caetano																	
Luiz Carlos H. Valois																	
Petra Pfaller																	
Risomar Braga Regis																	
Luciana Zaffalon																	
João Marcos Buch																	
Maria Helena Orreda																	
Maria Gabriela Peixoto																	
Victor Martins Pimenta																	
Eduardo Georjão																	
Felipe Athayde Lins de Melo																	
Renato De Vitto																	
Marco Antônio da Rocha																	
Cíntia Rangel Assumpção																	

Fonte: elaboração própria

#### 4.2.1 Atores

Todas as entrevistas realizadas para esta pesquisa foram iniciadas com o pedido para que o entrevistado ou entrevistada contasse sua trajetória em relação aos Conselhos da Comunidade. As respostas evidenciaram que muitas pessoas que tiveram influência direta nos movimentos de reconfiguração dos Conselhos da Comunidade no nível macro haviam iniciado sua trajetória no nível micro, ou seja, com o contato direto com algum Conselho da

Comunidade. Destaco aqui algumas delas que, a partir de diferentes posições, tiveram atuação direta com algum conselho e depois vieram a compor os movimentos de reconfiguração dos conselhos no nível macro.

Valdirene Daufemback foi unanimidade entre os entrevistados, quando perguntados sobre quem foram as pessoas importantes nesse processo de reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade. Ela<sup>63</sup> é psicóloga de formação e seu contato com o Conselho da Comunidade foi central na sua inserção na pauta penal e, conseqüentemente, na sua trajetória profissional na área. Ela foi conselheira do Conselho da Comunidade de Joinville, denominado Conselho Carcerário de Joinville, participando das atividades do conselho desde a sua instituição, em 1997, até 2010. Nesta época, a unidade prisional de Joinville tinha cerca de 600 pessoas privadas de liberdade e a unidade não contava com equipe técnica e administrativa. A equipe profissional da unidade se resumia ao diretor e aos agentes penitenciários<sup>64</sup>. Valdirene desenvolveu, pelo conselho, um projeto multidisciplinar de atendimento psicossocial, de educação, projetos voltados ao trabalho, leitura, entre outros.

Enquanto conselheira do Conselho da Comunidade de Joinville, Valdirene iniciou um processo de construção de uma rede de Conselhos da Comunidade em Santa Catarina, buscando uma integração e alinhamento das pautas comuns e para desenvolver um processo de formação de conselheiros. O intuito de construção dessa rede era concentrar as pautas comuns aos conselhos que demandavam uma articulação com a Secretaria estadual responsável pela administração penitenciária, como uma entidade de representação dos Conselhos da Comunidade.

Por conta deste trabalho de mobilização estadual dos conselhos, Valdirene foi convidada para compor a comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade criada em 2004. Valdirene também participou das comissões instituídas em 2006 e 2012. Ao compor a comissão em 2004, Valdirene deu início à sua trajetória no âmbito federal. Ela foi conselheira do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária entre 2008 e 2012, foi Ouvidora do Departamento Penitenciário Nacional entre 2012 e 2014, Diretora de Políticas Penitenciárias do DEPEN entre 2014 e 2016, perita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura entre 2017 e 2018 e atualmente trabalha no Programa das Nações Unidas para o

---

<sup>63</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).

<sup>64</sup> A Emenda Constitucional nº 104, de 2019 criou a Polícia Penal – órgão responsável pela segurança do sistema prisional federal, estadual ou do Distrito Federal. Assim, houve uma transformação dos cargos de agente penitenciário em policial penal. BRASIL, 2019d.

Desenvolvimento, no projeto Fazendo Justiça (inicialmente chamado Justiça Presente), do Conselho Nacional de Justiça – sempre com atuação relacionada à pauta penal.

No início do trabalho da comissão nacional, Daufemback participou da organização dos encontros regionais dos Conselhos da Comunidade e, quando esteve à frente da Ouvidoria do DEPEN, Valdirene organizou o encontro nacional dos Conselhos da Comunidade, em 2012. Ao ingressar na Ouvidoria, Valdirene percebeu que este órgão tratava dos casos pontuais de denúncias e de pareceres de indulto, mas havia uma limitação na compreensão da política, como um todo. Dessa forma, Valdirene procurou desenvolver uma política nacional de participação social na execução penal, que tivesse capilaridade e que contasse com uma rede de participação e controle social, a partir do trabalho desenvolvido pelos Conselhos da Comunidade, Conselhos Penitenciários estaduais, Ouvidorias estaduais e organizações da sociedade civil que atuassem na área, como as organizações de familiares de pessoas privadas de liberdade. A Ouvidoria nacional realizou diversos encontros com essas instituições, buscando fortalecimento do trabalho desenvolvido por elas. O encontro nacional dos Conselhos da Comunidade contou com a parceria do Conselho Nacional de Justiça, através do então juiz auxiliar do CNJ, Luciano André Losekann.

Daufemback destaca a importância deste evento para integração dos Conselhos da Comunidade, que “estavam isolados cada um na sua comarca”. Além da importância para os próprios conselhos, o encontro teve importância também para mobilizar a pauta dentro do Ministério da Justiça e com outros Ministérios, de modo a destacar a necessidade de estabelecimento de políticas setoriais para este público específico (políticas de saúde, de educação, de trabalho, etc. para pessoas privadas de liberdade).

Maria Palma Wolff<sup>65</sup> é assistente social e foi nomeada conselheira do Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul em 2000. O Conselho Penitenciário tinha, na época, uma carga de pareceres muito grande a serem elaborados pelos conselheiros em relação aos processos de livramento condicional, indulto e comutação de pena<sup>66</sup>, o que, aliado à dificuldade dos conselheiros de realizarem viagens pelo estado de maneira frequente, limitava as possibilidades de realização de inspeções a estabelecimentos prisionais. Por isso, voltaram a atenção à atribuição dos Conselhos da Comunidade de realização de inspeções e de envio de relatórios ao Conselho Penitenciário, o que mobilizou um questionamento entre os conselheiros

---

<sup>65</sup> WOLFF, Maria Palma. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (50 min.).

<sup>66</sup> Em 2000, esta ainda era uma função dos Conselhos Penitenciários. A Lei nº 10.792, de 2003, retirou a emissão de pareceres sobre livramento condicional das atribuições do Conselho Penitenciário.

do Conselho Penitenciário sobre o que deveria ser feito a partir das informações contidas nesses relatórios – questionamento que viria a contribuir com a proposta de alteração da LEP elaborada em 2009, que também buscava alterar as atribuições do Conselho Penitenciário, incluindo funções de proposição de políticas e avaliação periódica do sistema criminal. Wolff foi uma das pessoas que redigiu a proposta de alteração da LEP em 2009.

Antes de compor a comissão de fomento aos Conselhos da Comunidade em 2006, Wolff teve uma atuação importante no nível local, que também contribuiu para a sua projeção para vir a atuar na comissão nacional. Ela foi conselheira do Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul e foi a primeira mulher e primeira pessoa de fora da área do Direito a presidir esta instituição. No Conselho Penitenciário, Wolff passou a articular as atividades do CP com os Conselhos da Comunidade existentes no estado para identificar as atividades que esses conselhos desenvolviam. A partir dessas informações, com a contribuição de conselhos como de Lajeado e Camaquã, o Conselho Penitenciário produziu um material com orientações para os Conselhos da Comunidade. O juiz corregedor do Rio Grande do Sul à época, Luciano André Losekann, também estava interessado em fomentar o envolvimento da comunidade na execução penal e uniu esforços junto ao Conselho Penitenciário. Eles organizaram uma reunião de mobilização social, com a presença do Secretário de Segurança Pública do Rio Grande do Sul, José Paulo Bisol, e ampliaram o material preparado para os Conselhos da Comunidade, transformado no manual que foi publicado em parceria com a Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2004). Wolff foi quem levou esse material para uma reunião que participou no Ministério da Justiça, que passou a ser disseminado nacionalmente e serviu de base para a cartilha publicada pelo Ministério da Justiça em 2006 e reeditada em 2008 (BRASIL, 2006a; BRASIL, 2008a).

Luciano André Losekann<sup>67</sup> é desembargador no Rio Grande do Sul e teve seu primeiro contato com Conselho da Comunidade como juiz em Jaguari, onde reativou o Conselho da Comunidade que se encontrava inativo. Depois de uma década, ele foi convidado para ser juiz auxiliar na Corregedoria-Geral do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, passando a atuar como Juiz-Corregedor responsável pela execução penal de 2004 a 2008. Uniu esforços ao Conselho Penitenciário para atuarem de maneira articulada. Pelo Judiciário, a Corregedoria-Geral oficiou todos os juízes do estado, responsáveis pela execução penal, questionando sobre a existência de Conselho da Comunidade na comarca e se o conselho estava ativo. Verificaram

---

<sup>67</sup> LOSEKANN, Luciano André. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (40 min.).

a existência de apenas 25 conselhos em 2004 e passaram a fomentar a criação de novos conselhos, instando os juízes responsáveis pela sua instalação e incentivando o convite a outras instituições, além daquelas cujas representações eram previstas na LEP. Em um ano passaram de 25 para 42 conselhos. Passaram a realizar encontros regionais e, conforme mencionado, editaram e publicaram o manual que havia sido elaborado pelo Conselho Penitenciário Estadual.

O Ministério da Justiça teve conhecimento do trabalho que estava sendo realizado no Rio Grande do Sul e convidou Losekann para uma reunião em Brasília e, então, o juiz passou a compor a Comissão para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade (BRASIL, 2004b, 2006). O então juiz participou da comissão até 2014<sup>68</sup>.

O magistrado destaca que há uma personalização na atuação dos Conselhos da Comunidade – e dos atores públicos em relação aos Conselhos, como juízes, promotores e defensores públicos. E quando um juiz era removido para outra localidade ou outra área, o trabalho muitas vezes se perdia. Então, ele procurou desenvolver uma política institucional voltada ao fomento dos Conselhos da Comunidade dentro do Poder Judiciário. E ele acredita que foi isso que chamou atenção do Ministério da Justiça em relação ao trabalho desenvolvido no Rio Grande do Sul, que estava alinhado ao intuito do Ministério da Justiça, de institucionalização.

Losekann foi Juiz-Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça e Coordenador do Departamento de Monitoramento do Sistema Carcerário e do Sistema de medidas Socioeducativas do CNJ entre 2010 e 2013 e foi responsável pela elaboração da Resolução CNJ nº 154/2012.

Haroldo Caetano<sup>69</sup> é outro exemplo de ator que iniciou seu contato com um Conselho da Comunidade específico, na comarca de Goiânia, para depois compor a comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade. O promotor ingressou na carreira em 1993 e atuou como promotor de justiça da execução penal de 1995 a 2015. Ele verificou que a participação apenas dos representantes previstos na LEP atribuía ao conselho um caráter meramente simbólico, sem atuação efetiva. Assim, com a anuência do juiz, ele mobilizou voluntários

---

<sup>68</sup> Em 2012 foi instituída uma nova comissão, com novos integrantes e Luciano André Losekann compôs novamente esta comissão. A Portaria do DEPEN nº 605, de 21 de dezembro de 2012 instituiu a Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal; e a Portaria DEPEN nº 606, publicada na mesma data, nomeou os dezoito integrantes da Comissão, entre os quais constavam novamente Luciano André Losekann, Maria Palma Wolff e Valdirene Daufemback – então Ouvidora do DEPEN.

<sup>69</sup> CAETANO, Haroldo. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (21 min.).

engajados com a pauta da execução penal para compor o conselho, que passou a ter uma atuação efetiva.

Caetano participou dos encontros regionais e nacional dos Conselhos da Comunidade, foi nomeado como integrante da Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal em 2012, mas já participava das atividades da comissão anos antes da nomeação. Ele foi um dos responsáveis pela elaboração da proposta de alteração da LEP e publicou um artigo no livro organizado pelo Ministério da Justiça em 2010, “Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade”. Em seu artigo “A participação comunitária nas prisões”, o promotor conclui 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 (BRASIL, 2010, p. 23).

A atuação de Haroldo Caetano na elaboração da proposta de alteração da LEP esteve voltada a superar os problemas dos Conselhos da Comunidade que não seriam superados, na sua opinião, senão por alteração legislativa – como os problemas relacionados à natureza jurídica e composição dos conselhos<sup>70</sup>.

Estes são apenas alguns exemplos de atores-chave no processo de reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade. Estes quatro atores iniciaram seu contato com uma atuação direta com os Conselhos da Comunidade – Daufemback como conselheira, Wolff a partir do Conselho Penitenciário, Losekann como juiz responsável pela execução penal e Caetano como promotor com atuação na execução penal. Cada um deles teve uma atuação que buscou uma reconfiguração institucional no nível local que os levaram a participar do processo de reconfiguração institucional de âmbito nacional. O processo de reconfiguração ocorrido no nível macro estava informado por processos ocorridos no nível micro. Há, assim, uma interação entre sociedade civil e instituições tanto através da comissão nacional, que possuía atores sociais e estatais, como pelo fato de que alguns atores sociais passaram a integrar a estrutura estatal.

Em relação à atuação de atores como Luciano André Losekann e Haroldo Caetano é possível estabelecer um paralelo com a pesquisa realizada por Vilaça (2021), que estuda um grupo de procuradores do Ministério Público Federal envolvidos na construção da barragem hidrelétrica de Belo Monte. Vilaça demonstra que estes atores desenvolveram um compromisso

---

<sup>70</sup> Idem.

com a causa das comunidades afetadas pela barragem que derivou da interação com atores da sociedade no cotidiano do trabalho. Assim como no caso analisado por Vilaça, diversos atores envolvidos no processo de mudança institucional dos Conselhos da Comunidade desenvolveram um comprometimento com a causa a partir do contato direto com esses conselhos. E, no caso desses conselhos, o entrelaçamento entre o nível micro e macro, propiciado principalmente pela comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade, potencializou a construção coletiva da causa e as possibilidades de mudança.

Estes atores utilizaram diversas estratégias para buscar uma atualização das possibilidades de atuação e composição dos Conselhos da Comunidade, mobilizados pelas ideias apresentadas no início deste capítulo – de participação social, representação, função executiva e sustentabilidade e autonomia desses conselhos. Algumas estratégias se destacam, como atuação em rede; publicação de manuais cartilhas e outros materiais orientadores; e alguns movimentos de resistência em relação à mudança de orientação da política penal e das políticas de participação no Executivo federal após o golpe parlamentar que retirou Dilma Rousseff da Presidência da República.

#### **4.2.2 Atuação em rede**

Foram utilizados ao menos três tipos de atuação em rede durante o processo de construção institucional dos Conselhos da Comunidade. Um deles é a atuação dos próprios conselhos em rede, seja informalmente, através de um grupo articulado, como ocorreu em Santa Catarina e liderado por Valdirene Daufemback, ou formalmente, através de federações de Conselhos da Comunidade.

Conforme destacado por Daufemback, o intuito da atuação articulada dos Conselhos da Comunidade em Santa Catarina era o alinhamento das pautas comuns dos conselhos do estado para poder atuar de maneira coordenada junto à administração penitenciária estadual, de modo a influenciar diretamente na política penal<sup>71</sup>.

Nesse mesmo sentido, foi criada a Federação dos Conselhos da Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul devido à necessidade de articular conjuntamente questões comuns aos conselhos que deveriam ser levadas às autoridades, em especial no âmbito estadual. As finalidades da constituição desta federação incluíam: (i) integrar e representar em nível

---

<sup>71</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).



nacional e internacional as entidades filiadas voltadas ao atendimento, orientação e a defesa dos direitos dos apenados e seus familiares; (ii) incentivar e orientar a criação de novos conselhos; (iii) incentivar o desenvolvimento e a melhoria das atividades dos conselhos; (iv) capacitar os membros dos conselhos; e (v) fiscalizar o cumprimento da LEP (DONELLES, 2010).

Conforme mencionado no capítulo 3, a constituição da Feccompar foi estimulada por representantes da federação do Rio Grande do Sul, mas também surgiu de uma necessidade específica de articulação conjunta dos Conselhos da Comunidade frente a dificuldades surgidas após a publicação da Resolução do CNJ nº 154, de 2012. Conforme destacado no Capítulo 3, os conselhos no Paraná entendiam que os recursos das penas de prestação pecuniária deveriam ser distribuídos ao seu público específico e não destinado a outras áreas sociais que já tinham recursos. Eles organizaram um primeiro encontro com vinte Conselhos da Comunidade do Paraná para organizar a constituição da federação e discutir pontos relevantes para sua atuação, como, por exemplo, a resolução do CNJ. Eles apresentaram reivindicações à Corregedoria do Tribunal de Justiça do Paraná, que estava trabalhando na regulamentação local da resolução do CNJ. Se pautaram na resolução do CNPCP nº 10, de 2004 (revogada pela Resolução CNPCP nº 11, de 2020) para argumentar sobre a atuação dos Conselhos da Comunidade e a necessidade de concentrar a destinação desses recursos na área da execução penal. O Judiciário, então, realizou tratativas com o Ministério Público e convidou a Feccompar a participar do processo de elaboração e revisão das normativas que regulamentaram a aplicação da Resolução CNJ nº 154/2012 no estado do Paraná, através das Instruções Normativas conjuntas nº 01 e 02.

Essa participação da Feccompar no processo de regulamentação estadual mostrou-se fundamental para que a norma fosse aplicada de maneira a considerar a realidade dos conselhos, que historicamente eram destinatários desses recursos e demonstrando a relevância de sua atuação na área da execução penal. A presidente da Feccompar destaca que esse movimento de interlocução da federação com o Judiciário garantiu que a regulamentação no Paraná se distinguisse do ocorrido nos demais estados, cuja regulamentação estadual não teve alterações em relação à orientação abrangente estipulada pelo CNJ<sup>72</sup>.

Um dos pontos de disputa, conforme mencionado no Capítulo 3, estava relacionado à necessidade de vinculação de projetos à destinação de recursos pelos juízes da execução provenientes das penas de prestação pecuniária, que criou constrangimentos à destinação dos recursos para despesas perenes dos Conselhos da Comunidade – pagamento de aluguel, contas

---

<sup>72</sup> ORREDA, Maria Helena. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (1 h 18 min.).

mensais, pagamento de pessoal administrativo, etc. A atuação da Feccompar foi essencial para garantir que a regulamentação no Paraná previsse a possibilidade de destinação de recursos aos Conselhos da Comunidade para custeio de suas despesas administrativas mediante plano de aplicação de recursos (PARANÁ, 2014<sup>a</sup>, art. 14, inciso I), além de disponibilização de recursos para projetos habilitados já previstos na Resolução CNJ nº 154/2012. Os demais estados enfrentaram disputas nesse sentido até 2016, quando a já mencionada consulta elaborada pelo Conselho da Comunidade de Porto Velho - RO teve decisão do colegiado favorável à utilização de recursos das penas de prestação pecuniária para pagamento de despesas contínuas dos Conselhos da Comunidade (BRASIL, 2016a).

Em 2014, a Feccompar iniciou um processo de catalogação dos Conselhos da Comunidade criados no estado e realizou processos de capacitação dos conselheiros, discutindo suas funções etc. A Feccompar passou a realizar capacitações em encontros anuais e, até 2022, já realizaram nove edições. A Feccompar busca o alinhamento das atividades dos Conselhos da Comunidade no estado do Paraná, produzindo materiais, orientações e disseminação de boas práticas – através de materiais disponibilizados em seu sítio da internet e através de momentos de trocas nos encontros anuais.

Como veremos a seguir, o Conselho Nacional de Justiça tem exercido um papel fundamental no reposicionamento das políticas penais no país, com a produção de materiais orientadores para diversas políticas relacionadas à execução penal. E a Feccompar tem exercido um papel importante para conectar essas diretrizes com a realidade local, garantindo maior celeridade na aplicação dessas orientações nacionais. A federação do Paraná analisa todos os materiais publicados pelo CNJ e trabalha junto aos Conselhos da Comunidade do estado buscando sua devida aplicação, destacando pontos-chave de cada material.

Os encontros regionais e nacional também eram momentos importantes de articulação dos Conselhos da Comunidade, de disseminação de boas práticas e alinhamento. O encontro nacional foi importante, inclusive, para a criação da federação de Conselhos da Comunidade do Paraná e de Santa Catarina, a partir da experiência do Rio Grande do Sul. O então presidente da Feccapen/RS, Nilton Caldas, aproveitou o encontro nacional e convidou os conselheiros da comunidade da região sul presentes no encontro para contar sobre a experiência do Rio Grande do Sul com a federação, que contribuiu muito para que os conselhos pudessem juntos buscar formas de superar as dificuldades estruturais que enfrentavam – em relação à indefinição da natureza jurídica, necessidade de captação de recursos para sustentabilidade, etc. As

dificuldades citadas por Caldas eram as mesmas enfrentadas pelos conselhos no Paraná e motivou os conselheiros deste estado a se organizarem em uma federação<sup>73</sup>.

Um outro tipo de atuação em rede foi estabelecido através das comissões nacionais instituídas para fomentar os Conselhos da Comunidade (criada em 2004 e reinstituídas em 2006 e 2012). A comissão nacional era uma instância colegiada criada para diálogo entre a sociedade civil e o Executivo federal para elaborar estratégias voltadas ao fortalecimento dos Conselhos da Comunidade. A comissão era, então, um espaço de trocas e de alinhamento entre os diversos atores locais e nacionais que compunham a comissão; e norteava os movimentos no âmbito nacional, organizando diretamente ou instando o Executivo federal a realizar determinadas atividades. A comissão nacional, junto com o DEPEN, foi responsável pela publicação das cartilhas de 2006 e 2008; elaborou o anteprojeto de lei que buscava alterar a Lei de Execução Penal para reposicionar os Conselhos da Comunidade; organizou os encontros regionais e nacional dos Conselhos da Comunidade; elaborou matriz de formação para Conselhos da Comunidade; etc. A comissão foi a responsável pela construção coletiva da causa que continua a ser defendida institucionalmente por diversos atores.

Um terceiro tipo de atuação em rede, fomentada pela comissão nacional e pela Ouvidoria do DEPEN, diz respeito a uma atuação interinstitucional com responsáveis por políticas educacionais, laborais, de saúde e de participação social. Houve um debate na comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade sobre a relação dos Conselhos da Comunidade com conselhos de políticas. A conclusão desse debate foi a possibilidade de incentivar tanto a participação de conselheiros da comunidade nos conselhos de políticas, quanto a participação de representantes desses outros conselhos no Conselho da Comunidade, com o intuito de dar visibilidade às especificidades da população privada de liberdade e egressos, que deveriam ser consideradas na elaboração de políticas de educação, saúde, trabalho, assistência social, entre outras<sup>74</sup>.

A comissão nacional também convidou para o encontro nacional de Conselhos da Comunidade representantes do Ministério da Educação, Ministério da Saúde e da Secretaria de Participação Social da Presidência da República. Esta participação ampliou as referências dos Conselhos da Comunidade em seu campo de atuação, que até então estava basicamente restrita aos órgãos responsáveis pela segurança pública e administração penitenciária. Esta articulação

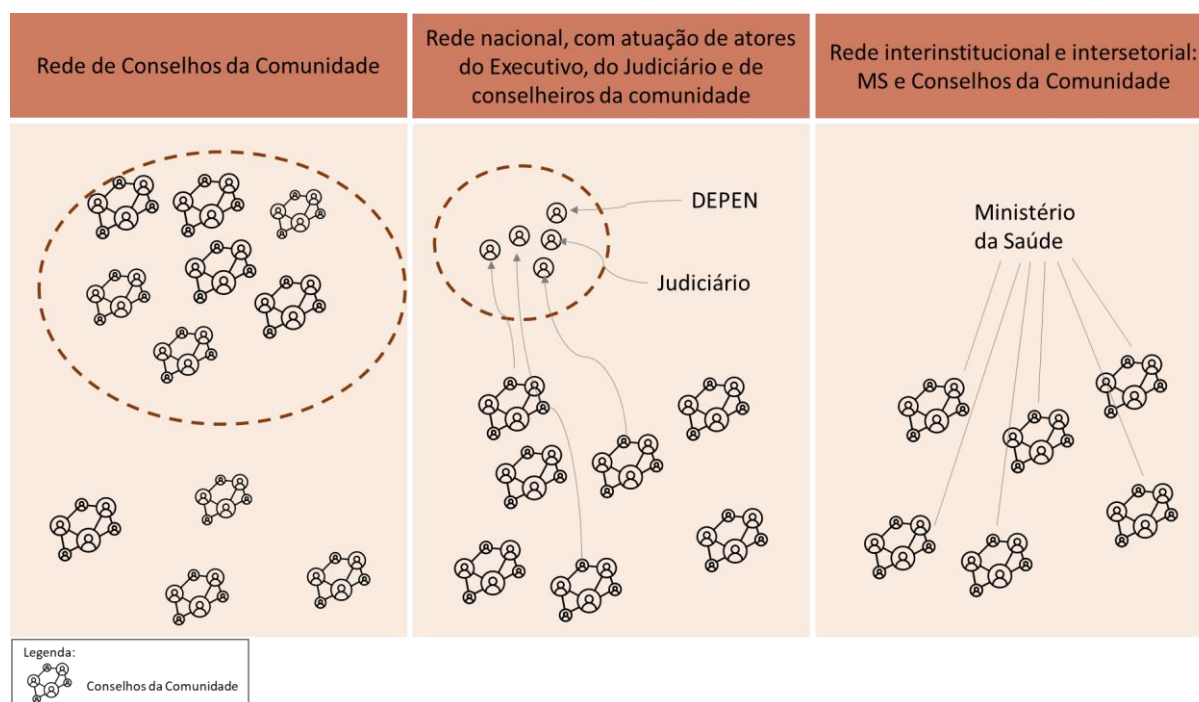
---

<sup>73</sup> ROCHA, Marco Antonio da. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (56 min.).

<sup>74</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).

interinstitucional também possibilitou um olhar específico para a população privada de liberdade pelas pastas responsáveis pelas políticas setoriais. Um resultado importante desta aproximação foi o Ministério da Saúde acionar diretamente os Conselhos da Comunidade na época do desenho da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP), lançada em 2014<sup>75</sup>. Nesse caso, a ação dos ativistas institucionais que mobilizaram outros atores institucionais propiciou a criação de uma nova rede e de um novo terreno de ação em que servidores do Ministério da Saúde criaram um mecanismo para que os Conselhos da Comunidade pudessem incidir diretamente na identificação de demandas e contribuíssem com a formulação de uma política de atenção à saúde de pessoas privadas de liberdade.

**Figura 8 Três tipos de atuação em rede utilizadas junto aos Conselhos da Comunidade**



Fonte: elaboração própria

A atuação em rede foi utilizada, então, (i) para conectar e articular Conselhos da Comunidade de um mesmo estado, através de federações; (ii) para conectar diversos atores, do Poder Executivo, do Poder Judiciário e conselheiros e conselheiras de diversas localidades de modo a nortear ações estratégicas de âmbito nacional, através da Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade; e (iii) para articular políticas setoriais, como a PNAISP, no nível local, identificando as demandas de cada localidade e coordenando

<sup>75</sup> Idem.

o desenho, implementação e fiscalização da política junto aos Conselhos da Comunidade (Figura 8).

#### 4.2.3 Manuais, cartilhas e outros materiais orientadores

Daufemback destaca que em todos os materiais orientadores publicados já se faziam referências ao fato de a LEP ser anterior à Constituição e destaca que, apesar de a própria LEP já ter trazido a ideia da participação social, há, após a Constituição Federal, uma necessidade de releitura para uma representação cidadã de fato voltada às políticas públicas da área penal. Os integrantes da comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade entendiam que havia uma necessidade de reposicionamento do Conselho da Comunidade, do Conselho Penitenciário estadual e do próprio CNPCP para uma ação de controle e de indução de políticas. A comissão chegou a elaborar uma proposta de alteração legislativa, mas frente a dificuldades de encaminhamento interno da proposta no Ministério da Justiça, buscaram uma atualização do funcionamento desses órgãos através dos instrumentos que dispunham para a “democratização dessas instâncias de participação”, nas palavras de Daufemback. A ideia era enfrentar esse campo de disputa com os recursos disponíveis, buscando orientar a atuação dos Conselhos da Comunidade e dos Conselhos Penitenciários até que vislumbrassem um momento oportuno para a realização de uma reconfiguração formal desses conselhos por alteração legislativa<sup>76</sup>.

Diversos tipos de materiais orientadores foram utilizados, conforme já mencionado anteriormente. A resolução do CNPCP nº 10, de 2004, estabeleceu regras para a organização dos Conselhos da Comunidade, considerando, entre outras questões, “a necessidade de efetivar-se a participação da sociedade na reinserção do delinquente”. Foram publicados diversos manuais, roteiros e cartilhas com o intuito de orientar a organização e as atividades dos Conselhos da Comunidade, publicados tanto no âmbito do Executivo (Ministério da Justiça) quanto do Judiciário (CNJ ou Corregedorias de Justiça estaduais).

Desde o manual publicado no Rio Grande do Sul em 2004 já havia uma preocupação em relação ao que fazer em relação às informações coletadas nas visitas às unidades prisionais e entrevistas com pessoas privadas de liberdade. Havia um incômodo com a dificuldade de ação frente às irregularidades encontradas e com o foco de ação de Conselhos da Comunidade apenas em assistência material<sup>77</sup>. Os materiais orientadores publicados tinham o intuito de direcionar

---

<sup>76</sup> Idem.

<sup>77</sup> WOLFF, Maria Palma. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (50 min.).

e ampliar as possibilidades de ação dos conselheiros e conselheiras e também de orientar quanto à possibilidade de constituição desses conselhos como entidade jurídica de direito privado para garantir sustentabilidade financeira às suas atividades<sup>78</sup>.

A execução penal não foi contemplada pela Constituição Federal na instituição de mecanismos participativos e a Lei de Execução Penal deixou lacunas sobre possibilidades de atuação dos Conselhos da Comunidade frente a possíveis irregularidades encontradas nas visitas aos estabelecimentos prisionais. Mas a visão de um grupo de pessoas de diferentes instituições, organizadas em rede e influenciadas pela onda participacionista, direcionou as estratégias institucionais que buscavam reconfigurar as práticas dos Conselhos da Comunidade. Como apontado por Abers (2021a), o ativismo institucional envolve a atuação contestatória no interior das instituições, que pode se utilizar das próprias rotinas institucionais, como a produção de manuais, protocolos, decretos, relatórios, etc. Ativistas institucionais se valeram da produção de manuais, cartilhas, resoluções e da possibilidade de promover formações a conselheiros da comunidade para buscar a reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade.

Os participantes da comissão nacional tinham clareza sobre a necessidade de uma alteração legislativa para atualização da LEP em relação às premissas de participação social estabelecidas pela Constituição Federal. Muitos pontos incluídos na proposta de alteração da LEP elaborada pela comissão foram incluídos nos materiais orientadores, como a atuação na formulação de políticas, fiscalização dos recursos utilizados na área penal pelo Poder Executivo, articulação de políticas e projetos voltados à pessoa privada de liberdade e egressos, entre outros.

Entretanto, havia um tema abordado na proposta de alteração da LEP que não pôde ser replicado nos manuais, pois dependeria necessariamente de alteração legislativa – a natureza jurídica dos Conselhos da Comunidade e sua respectiva fonte de recursos. A proposta de alteração da LEP buscava dirimir o conflito sobre natureza jurídica, estabelecendo que os Conselhos da Comunidade seriam instituídos por ato do prefeito do município sede da comarca, após aprovação dos nomes pela Câmara dos Vereadores, com mandato de três anos, permitida sua recondução. E o custeio das atividades do conselho seria garantido por dotação orçamentária própria do município sede da comarca. A estrutura e funcionamento administrativo do Conselho seria fixada por lei municipal. Esta proposta traz para a execução

---

<sup>78</sup> Informação retirada da introdução da minuta de anteprojeto de lei que buscava alterar a Lei de Execução Penal, elaborada pela Comissão Nacional de Apoio e Fomento aos Conselhos da Comunidade em 2009 BRASIL, 2009a).

penal os preceitos de descentralização de políticas públicas estabelecido pela Constituição Federal para áreas como saúde, assistência social e cultura.

Sem alteração legislativa, a solução encontrada pela comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade foi a recomendação para que esses conselhos se constituíssem como personalidade jurídica de direito privado, como associações sem fins lucrativos, o que possibilitaria aos conselhos a captação de recursos de outras fontes. A principal fonte de recursos dos Conselhos da Comunidade sempre foi a pena de prestação pecuniária, que dependia da decisão do juiz da execução da comarca sobre a destinação desses recursos.

Losekann afirma que havia uma personalização na figura do juiz sobre essa destinação. Verificava-se que juízes que eram católicos procuravam destinar os recursos da pena pecuniária a instituições da igreja católica, juízes que eram evangélicos buscavam destinar a instituições dessas igrejas e juízes que eram agnósticos ou ateus destinavam a instituições sociais, sem um controle da aplicação dessas verbas. Assim, Losekann, enquanto juiz auxiliar do CNJ, articulou a elaboração de uma resolução do Conselho Nacional de Justiça que buscava disciplinar a destinação dos recursos das penas pecuniárias.

Conforme apresentado no Capítulo 3, a resolução CNJ nº 154/2012 define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. A resolução estabeleceu a necessidade de apresentação de projetos para a obtenção de recursos e a respectiva prestação de contas, cujos procedimentos dependeriam de regulamentação pelas Corregedorias dos Tribunais de Justiça. Os projetos a serem priorizados, de acordo com a resolução, deveriam ter relação direta com a execução penal, ressocialização e prevenção da criminalidade. Os Conselhos da Comunidade são citados como potenciais beneficiários.

A sustentabilidade financeira dos Conselhos da Comunidade sempre foi uma das questões mais debatidas entre os conselheiros e conselheiras, nos encontros regionais e nacional e na comissão nacional<sup>79</sup>. E ela continua presente devido à dependência que os Conselhos da Comunidade têm em relação ao Judiciário também nessa questão, uma vez que os repasses das penas de prestação pecuniária correspondem à maior fonte de recursos desses conselhos (BRASIL, 2021a).

Uma outra estratégia utilizada pelo CNJ em relação à sustentabilidade financeira dos Conselhos da Comunidade refere-se à publicação da nota técnica conjunta do CNJ e da

---

<sup>79</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).

Confederação Nacional dos Municípios, conforme mencionado no Capítulo 2. O objetivo da nota era difundir a criação de fundos municipais específicos para recebimento das verbas do Fundo Penitenciário Nacional, com o objetivo específico de

subsidiar o Poder Executivo dos Municípios a criarem fundos municipais específicos para políticas penais, com a finalidade de viabilizar a execução de programas, ações, atividades e projetos voltados às alternativas penais, às pessoas egressas do sistema prisional, à desinstitucionalização de pessoas internadas em medida de segurança e aos conselhos da comunidade, visando à consolidação destas políticas em sua esfera administrativa (BRASIL, 2021b, p. 3).

Esta nota também é importante por demonstrar o papel que os municípios devem exercer na execução penal, historicamente relegada exclusivamente à esfera estadual. A nota cita uma decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 347, de 2015, que reconheceu que o país enfrenta “um estado de coisas inconstitucional no sistema penitenciário, caracterizado por um quadro de violação generalizada e contínua dos direitos fundamentais das pessoas privadas de liberdade (BRASIL, 2021b, p. 6) e estabeleceu que a responsabilidade para solucionar o contexto de inconstitucionalidade recai sobre três Poderes e sobre todos os entes federativos.

A nota destaca que, embora a responsabilidade das políticas penais ainda recaia em maior parte sobre os governos estaduais – responsáveis pela administração penitenciária –, os equipamentos das políticas penais estão disponibilizados no território (estabelecimentos prisionais, centrais de monitoração eletrônica, centrais de alternativas penais, serviços de atenção a pessoas egressas do sistema prisional, etc.) e acabam por gerar demandas que impactam no contexto local, como demanda por emprego, serviços de saúde, educação, assistência social, etc. o documento insta os municípios a adotarem posturas ativas frente às políticas penais e com fomento à participação e controle social das políticas penais, por meio dos Conselhos da Comunidade.

#### **4.2.4 Resistências**

O Ministério da Justiça vinha, até 2016, em um movimento crescente de compreensão em relação ao papel dos Conselhos da Comunidade, a partir de todo o processo de tentativas de reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade. Esse processo no DEPEN foi liderado, por alguns anos, pela Valdirene Daufemback, que, conforme mencionado anteriormente, foi Ouvidora do DEPEN e procurou um fortalecimento das redes de participação social na execução penal.



Em 2014, Renato De Vitto<sup>80</sup>, defensor público do estado de São Paulo, assume como Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional e inicia um processo de mudança de alinhamento da política penal no Ministério da Justiça, com uma visão mais estratégica de direcionamento das políticas executadas pelos estados. A preocupação de De Vitto com a participação social na execução penal estava voltada à necessidade de fortalecer esses espaços de participação e articular os diferentes níveis – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, no âmbito federal, Conselho Penitenciário, no nível estadual, e Conselho da Comunidade, no nível local. Havia, inclusive, uma preocupação de que estes espaços não fossem cooptados pelas forças de segurança pública, como ocorreu em muitos Conselhos de Segurança Pública e uma dúvida sobre formas de buscar garantir que conselheiros e conselheiras da comunidade compartilhassem uma visão humanizada da pena<sup>81</sup>.

Quando De Vitto assume a direção do DEPEN, Valdirene assume a Diretoria de Políticas Penitenciárias e Rodrigo Duque Estrada Roig assume a Ouvidoria. Quando Roig, defensor público do estado do Rio de Janeiro, esteve à frente da Ouvidoria, houve um foco em reduzir o passivo de processos da Ouvidoria, que tinha uma demanda grande de denúncias e de cartas recebidas por pessoas privadas de liberdade.

Em julho de 2014, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária aprovou uma resolução estabelecendo que

os Poderes Executivos da União e dos Estados devem instituir Ouvidoria externa da Administração da Execução Penal com atribuição específica para articular demandas da sociedade civil e traduzi-las em propostas, políticas e ações institucionais concretas no âmbito do sistema penal (BRASIL, 2014d, art. 1º).

Até então o cargo de Ouvidor-Geral do DEPEN havia sido escolhido livremente pelo Diretor-Geral. Quando Roig pede exoneração da Ouvidoria em 2015, Renato publica um edital para seleção da pessoa que ocuparia a Ouvidoria, seguindo a Resolução do CNPCP. Maria Gabriela Viana Peixoto é selecionada e assume o cargo em 16 de março de 2015, para um mandato de quatro anos.

Maria Gabriela recebe um direcionamento do Diretor-Geral para transformar a comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade em algo mais institucionalizado, atrelado à estrutura da Ouvidoria, sem depender de portarias para sua instituição. Mas o tempo

---

<sup>80</sup> As informações desse período do DEPEN estão baseadas em entrevistas realizadas com Renato De Vitto, Maria Gabriela Peixoto, Valdirene Daufemback e Victor Martins Pimenta, mas também são corroboradas pela minha própria experiência no órgão. Eu exerci a função de assessora do Diretor-Geral do DEPEN, Renato De Vitto, entre junho de 2014 e julho de 2015.

<sup>81</sup> DE VITTO, Renato Campos Pinto. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (41 min.).

não possibilitou sua concretização. O golpe parlamentar que retirou Dilma Rousseff da Presidência, a presidência de Michel Temer e a posterior eleição de Jair Bolsonaro alteraram bruscamente os direcionamentos das políticas em diversas áreas e tiveram grande impacto nas políticas de participação social e no endurecimento das políticas penais<sup>82</sup>.

A gestão de Renato De Vito no DEPEN assinou um termo de cooperação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento para fortalecimento da gestão no sistema prisional brasileiro (Projeto BRA/14/011)<sup>83</sup>. O objetivo do projeto era

desenvolver estudos e pesquisas e criar mecanismos e instrumentos que potencializem a implantação, implementação e disseminação de capacidades técnicas, conceituais e operativas voltadas ao aperfeiçoamento das políticas de execução penal e das alternativas penais, assim como ao aprimoramento da produção e gestão da informação produzida na área de execução penal (BRASIL, 2014a, p. 14).

Essa parceria entre DEPEN e PNUD representou um marco na adoção de uma nova gramática na política penal brasileira, permitindo a formulação de políticas públicas orientadas para a redução do encarceramento no país e para a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade. Em processos que envolveram a criação de diversos grupos de trabalho com participantes de diferentes trajetórias e experiências profissionais e acadêmicas, foram elaborados modelos de gestão para os variados campos que compõe a política penal, a exemplo da administração prisional, alternativas penais, monitoração eletrônica, assistência a egressos, participação social e políticas de saúde, educação, trabalho, entre outras (PIMENTA, 2023).

Um dos sete eixos do projeto era desenvolver “estratégias para o fortalecimento das ações de participação e controle social relacionado ao sistema prisional”. O DEPEN buscava estreitar sua relação com os estados e consolidar-se como instituição de indução de políticas estratégicas. Uma série de materiais orientadores para políticas penais foram elaborados por especialistas contratados através desta parceria.

Quando Dilma é retirada da Presidência, Renato De Vito se exonera do cargo, mas alguns servidores em posições estratégicas permanecem com o objetivo de tentar impedir retrocessos na agenda estabelecida até então. A cooperação firmada com o PNUD possibilitou a continuidade de diversas ações. Uma das contratações realizadas através do Projeto BRA 014/11 visava o fortalecimento da participação social no âmbito do sistema prisional e teve, como um dos produtos, a publicação do manual de procedimentos para Conselhos da Comunidade em 2018 (BRASIL, 2018a), durante o governo de Michel Temer e sob a gestão de

---

<sup>82</sup> PEIXOTO, Maria Gabriela. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (36 min.).

<sup>83</sup> Como assessora do Diretor-Geral do DEPEN nesse período, eu fui encarregada de coordenar o desenho deste projeto em articulação com todas as áreas do DEPEN.

Torquato Jardim no Ministério da Justiça. “Virou uma pauta de resistência”, segundo Maria Gabriela Peixoto<sup>84</sup>, então Ouvidora-Geral do DEPEN e que permaneceu no cargo até 2019.

Responsáveis pela contratação desta pesquisa são críticos em relação ao manual que foi publicado, uma vez que a conjuntura política impossibilitou um levantamento de campo, um mapeamento dos Conselhos da Comunidade, com registro das iniciativas, com insumos que embasariam as recomendações que constariam no manual. Assim, a pauta foi “atravessada pelo golpe”, nas palavras de Peixoto, e o manual acabou se limitando a condensar as normativas existentes, com base em materiais já publicados.

Em 23 de outubro 2018 foram celebrados três Termos de Execução Descentralizada (TED) entre o DEPEN e o CNJ, com repasses de recursos de aproximadamente oitenta milhões do DEPEN para o CNJ. Um dos TEDs, que repassou vinte milhões de reais ao CNJ, estava voltado “para o desenvolvimento de estratégias para promover a redução da superlotação e superpopulação carcerária no Brasil, com enfoque nas políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica de pessoas”<sup>85</sup>. Os recursos foram direcionados a um novo termo de cooperação técnica internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, dessa vez firmado com o CNJ, tendo por objetivo

oferecer ferramentas e desenvolver estratégias, visando o fortalecimento do monitoramento e da fiscalização dos sistemas prisional e socioeducativo, com ênfase para um maior controle e redução da superlotação e superpopulação nesses sistemas. Para o alcance dessas finalidades, terão centralidade o aprimoramento das políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica, bem como o aperfeiçoamento do cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto.

Ainda, serão fomentadas, disseminadas e diversificadas as metodologias para a promoção da cidadania e garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade, e também uma melhor qualificação da gestão da informação, com a implementação nacional do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (BRASIL, 2018c, p. 1).

Abastecido com recursos repassados pelo DEPEN e pelo próprio CNJ, o termo de cooperação viabilizou a criação do Programa Justiça Presente (atualmente chamado Fazendo Justiça), para superar desafios estruturais no sistema prisional e no sistema socioeducativo e que coloca o Judiciário como protagonista na construção de políticas penais. O Programa é coordenado, desde o início e até o momento, por Luís Geraldo Santana Lanfredi, Juiz Auxiliar da Presidência do CNJ e coordenador do DMF (Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas).

---

<sup>84</sup> PEIXOTO, Maria Gabriela. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (36 min.).

<sup>85</sup> BRASIL (2018b). **Termo de Execução Descentralizada**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2018/10/a5059773f90f8d55cbf20ceec5a63f13.pdf> ; Acesso em: 31/05/2023

Para desenhar o programa e coordenar sua implementação, Lanfredi convidou Victor Martins Pimenta para exercer o cargo de Diretor-Executivo do DMF. Pimenta é servidor federal e foi Coordenador-Geral de Penas e Medidas Alternativas do DEPEN na gestão de Renato De Vitto. Após a destituição de Dilma Rousseff, ele entregou o cargo de coordenação-geral, mas permaneceu em exercício no DEPEN, trabalhando na Ouvidoria-Geral, quando supervisionou a contratação da consultoria para elaboração do manual para fortalecimento dos Conselhos da Comunidade.

O programa do CNJ tomou como ponto de partida a gramática e o direcionamento técnico e político da política penal concebida durante a gestão de Renato De Vitto no Departamento Penitenciário Nacional, possibilitando uma continuidade ao projeto iniciado no Poder Executivo antes do golpe a partir de um novo lugar estratégico, desta vez no Poder Judiciário.

O Programa teve início com os subsídios do projeto implementado pelo DEPEN em parceria com o PNUD e já entregou diversos produtos de conhecimento (como manuais e guias), resoluções, recomendações e orientações técnicas<sup>86</sup>. Ao menos treze pessoas que trabalharam no DEPEN antes do golpe de 2016 passaram a atuar no Programa Justiça Presente (atualmente denominado Fazendo Justiça). Apenas Victor Pimenta era servidor de carreira e foi cedido do Executivo para o Judiciário, os demais estavam antes em cargos comissionados no DEPEN ou trabalharam como consultores do Projeto com o PNUD BRA 014/11. Todas estas pessoas possuíam uma vasta experiência acadêmica e profissional na área de política penal e o trabalho desenvolvido no projeto do DEPEN e PNUD possibilitou o desenvolvimento de pesquisas e um acúmulo de conhecimento entre esses profissionais que permitiu que o CNJ inaugurasse o Programa Justiça Presente partindo de uma trajetória já iniciada de construção de soluções para acelerar transformações no campo da privação de liberdade.

Houve uma mudança de protagonismo da política penal do Executivo para o Judiciário, mas que contou com uma continuidade de parte de pessoas que participaram destes dois momentos. Além de Pimenta, Valdirene Daufemback foi uma das pessoas que participou destes momentos. Daufemback era uma das protagonistas no Poder Executivo, enquanto Diretora de Políticas Penitenciárias do DEPEN, e permaneceu como uma das protagonistas no Judiciário, enquanto coordenadora-geral do programa Fazendo Justiça, contratada pelo PNUD.

---

<sup>86</sup> PIMENTA, Victor Martins. **Entrevista I**. [01.2023] Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (23 min.).

O objetivo que dirigentes do DEPEN tinham de realização de um levantamento sobre os Conselhos da Comunidade que pudesse pautar um manual com recomendações, mencionado por Peixoto, foi enfim concretizado em 2020, pelo Conselho Nacional de Justiça, através do Programa Fazendo Justiça. Além da pesquisa, o CNJ elaborou um manual com recomendações para os Conselhos da Comunidade e uma resolução que institui a Política Judiciária para o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade. A atuação no CNJ possibilitou um espaço de influência e de espaço decisório muito importantes, uma vez que, nas palavras de De Vitto, o Judiciário acaba definindo demandas e interferindo diretamente na política penal.

Enquanto houve uma mudança no protagonismo do Executivo para o Judiciário na política penal, alguns movimentos de resistência na pauta penal permaneceram no Executivo. A Ouvidoria do Departamento Penitenciário Nacional havia planejado um encontro voltado à participação social, que seria realizado em 25 de março de 2020 e que teve de ser cancelado por conta da pandemia de COVID-19. O encontro teria três vertentes: (i) conselhos da comunidade, para que tivessem um espaço de fala, para apresentação de projetos e boas práticas; (ii) conselhos penitenciários, que também passam por um processo de esvaziamento; (iii) e com organizações da sociedade civil, devido ao movimento dos conselhos se constituírem como organizações da sociedade civil e das possibilidades de estabelecimento de parcerias do Executivo Federal com organizações da sociedade civil<sup>87</sup>.

Houve uma tentativa de desmonte das políticas de participação do governo federal. O Decreto nº 9.759, de 2019, extinguiu os colegiados criados por meio de decretos, por ato normativo inferior a decreto e por ato de outro colegiado (BRASIL, 2019c, art. 1º), ressalvadas algumas exceções, e estipulou regras rígidas para a (re)criação de colegiados. Este decreto teve impacto direto nas políticas de participação social, uma vez que extinguiu e/ou resultou na alteração da composição dos conselhos nacionais de políticas públicas.

O Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária não foi afetado por este decreto uma vez que ele foi instituído pela Lei de Execução Penal e não por decreto ou ato normativo inferior. Entretanto, este colegiado já havia sofrido um revés à participação de setores progressistas em 2017, quando Alexandre de Moraes, então Ministro da Justiça, alterou o número de suplentes de 5 para 13, igualando ao número de titulares (BRASIL, 2017a), para que ele pudesse nomear os demais e obter maioria para as votações do conselho. O conselho era composto por 18 membros (13 titulares e 5 suplentes) e passou a ter 26 membros. Segundo

---

<sup>87</sup> ASSUMPÇÃO, Cíntia Rangel. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (38 min.).

conselheiros, o CNPCP vinha sofrendo um processo de esvaziamento e falta de autonomia. Os conselheiros criticaram também a confusão entre política penitenciária e segurança pública nas decisões do então ministro (CHAGAS; BRITO, 2017). A publicação da portaria culminou com um pedido de renúncia coletiva de sete integrantes do CNPCP<sup>88</sup>, incluindo o então presidente do órgão, Alamiro Velludo Salvador Netto.

Na perspectiva de alguns entrevistados, o CNPCP passou a ter uma abordagem mais vinculada à segurança pública, com abordagem punitivista, em que a garantia de direitos das pessoas privadas de liberdade deixou de ter qualquer tipo de atenção. Uma entrevistada citou, como exemplo, uma resolução do CNPCP que determinou a retirada de tomadas de unidades prisionais, que teve um foco específico na segurança pública (por conta da identificação de pessoas privadas de liberdade que conseguiam acesso a celulares), mas que desconsiderou questões relacionadas à ventilação e alimentação que também necessitam de tomadas.

Conforme mencionado no Capítulo 3, em 5 de novembro de 2020 o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária revogou a Resolução nº 10, de 2004, que estabelecia regras para a organização dos Conselhos da Comunidade. A revogação ocorreu através da Resolução nº 11, de 2020, com base no disposto no Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019, que dispõe sobre a revisão e a consolidação de atos normativos inferiores a decreto, sob o argumento de que a Resolução nº 10, de 2004, extrapola os poderes concedidos pela LEP ao CNPCP.

Apesar da tentativa de retrocesso ocorrida o âmbito do CNPCP, ligado ao Ministério da Justiça, o Departamento Penitenciário Nacional contou com atividades de ativistas institucionais, que buscaram manter a reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade. O DEPEN contratou em 2020 a Universidade Federal de Santa Catarina para produção de diversos cursos de capacitação online relacionados à política penal e servidores do DEPEN me indicaram para a produção do conteúdo do curso relacionado a Conselhos da Comunidade. O curso é destinado a todos os atores que atuam no sistema prisional de modo que conselheiros e conselheiras tenham clareza dos potenciais de atuação e que os demais atores que atuam na execução penal reconheçam as potencialidades do Conselho da Comunidade e da participação social<sup>89</sup>.

Conforme destacado por Tatagiba et al. (2022), o processo de desdemocratização, que teve início com o questionamento do resultado da eleição de 2014 pelo candidato derrotado,

---

<sup>88</sup> Assinaram a carta de renúncia: Alamiro Velludo Salvador Netto, Gabriel Sampaio, Hugo Leonardo, Leonardo Costa Bandeira, Leonardo Yaroquesky, Marcellus de Albuquerque e Renato Campos Pinto De Vitto.

<sup>89</sup> ASSUMPÇÃO, Cíntia Rangel. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (38 min.).

que passou pelo golpe contra a ex-presidenta Dilma Rousseff, em 2016, e que culminou com a eleição da extrema direita, em 2018, desnudou o autoritarismo social que permanecia na cultura política do país e que ficou submerso na redemocratização. Os atores progressistas e de esquerda que estiveram em íntima conexão com o Estado durante os governos petistas perderam canais de interlocução com o Estado e tiveram que adequar sua mobilização e mudar os repertórios.

No caso descrito anteriormente, ocorrido no DEPEN, é possível identificar ativismo institucional semelhante ao encontrado em outras áreas em que servidores de carreira atuam de maneira estratégica para barrar retrocessos e até mesmo buscar alguns avanços. Mas a mudança de protagonismo da política penal do Executivo para o Judiciário configura uma estratégia inovadora, possibilitada por um entrelaçamento singular entre os Poderes Executivo e Judiciário na pauta penal, uma vez que o Executivo estadual é responsável pela administração penitenciária, mas o juiz da execução penal é quem determina as condições da execução da pena.

### **4.3 AS AÇÕES SITUADAS**

Podemos observar que a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade foi um processo de construção coletiva impulsionada pela criatividade dos atores em adaptar e reinterpretar as instituições mobilizados por uma causa e utilizando estratégias diversas. Nesta seção, analisarei as ações a partir do terreno de ação em que elas ocorrem, considerando que as ações estão situadas em contextos e terrenos de ação específicos e que disponibilizam recursos que são mobilizados estrategicamente pelos atores.

A partir da análise da mudança institucional dos Conselhos da Comunidade foi possível identificar o histórico da construção da causa de instituição da participação social na execução penal, no qual a iniciativa do Rio Grande do Sul teve um papel fundamental. Apesar dessa importância local no início da mobilização da comissão nacional, a análise das ações situadas se concentrará nas iniciativas que ocorreram na esfera federal e que tiveram três terrenos de ação: (i) o Executivo, (ii) o Judiciário, e (iii) o terreno de ação entre esses poderes, no processo de mudança de protagonismo da política penal do Executivo para o Judiciário. A causa analisada é a mesma em todos os cenários: a instituição da participação social na execução penal no nível local através dos Conselhos da Comunidade, com uma diferença para o terreno de ação que envolveu a mudança de protagonismo, em que esta causa estava atrelada a uma causa mais ampla de implementação de uma política penal desencarceradora.

### 4.3.1 Ação situada no Executivo federal

O contexto das ações no âmbito do Executivo federal abrange uma série de fatores, como as regras vigentes, o contexto político e a onda participacionista que se expandia pelo governo federal. Em relação às regras, havia que se considerar as competências dos órgãos envolvidos.

Um dos principais dilemas na pauta do sistema prisional é a sua subordinação à pauta da segurança pública (DUTRA, 2018). Coube, historicamente, às polícias estaduais a promoção de políticas e ações em segurança pública e coube aos governos estaduais a gestão dos departamentos penitenciários locais, conforme estabelecido na Lei de Execução Penal. Os atores responsáveis pela implementação de políticas penais estão inseridos nas agências de controle e repressão, como policiais, delegados, promotores, juízes, agentes penitenciários (policiais penais), técnicos, etc. (ADORNO, 1991; DUTRA, 2018).

A segurança pública, o sistema prisional e a Justiça Criminal compõem sistemas próprios e, ao mesmo tempo, estão relacionados entre si por seus atores e sistema de crenças. As polícias estaduais (civil e militar) são os principais protagonistas das ações e políticas de segurança pública. A crença na forma de atuação das polícias estaduais para garantir a ordem pública gera reflexo no tipo de controle penal definido pela Justiça criminal, composta pelo Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública. O sistema prisional, por sua vez, garante os equipamentos para que a execução da pena seja cumprida (DUTRA, 2018, p. 1).

Em se tratando de órgãos instituídos no campo da política prisional, os desafios de vincular o debate sobre participação comunitária nas prisões convivem com as expectativas sociais relacionadas à punição e prisão. Essas expectativas se baseiam em componentes objetivos, como, por exemplo, o aumento da criminalidade, e componentes subjetivos, como o “sentimento de insegurança” (AZEVEDO; CIFALI, 2015) e estão relacionadas com a formação da opinião da sociedade em geral sobre a violência e a segurança pública, que, segundo Zaffaroni (2012), depende das narrativas expostas pelos meios de comunicação. Para Zaffaroni, os meios de comunicação incutem, reproduzem e aprofundam o sentimento de medo no público e projetam uma sociedade dividida entre os homens de bem e os criminosos. Esse medo está altamente relacionado com a escalada repressiva e punitiva verificada pelas ações dos órgãos do sistema de justiça.

Em pesquisa sobre a cobertura do Jornal Nacional acerca dos mecanismos de castigo penal, realizada em mais de 17 mil matérias, Calixto aponta que a narrativa midiática foi essencial para legitimar o fenômeno de hiperencarceramento, “tecendo diariamente novos fios dramáticos de histórias de crimes que demonstram grandes riscos da convivência em sociedade com seres humanos ‘perigosos’” (CALIXTO, 2019, p. 13). De acordo com Garland (1990), o



público não escuta a angústia dos prisioneiros e suas famílias, porque o discurso da mídia e da criminologia popular mostra os criminosos como diferentes, e menos que totalmente humanos. Pesquisa do Fórum Brasileiro de Segurança Pública também ilustra essa realidade ao apontar que 57% da população concorda com a afirmação “bandido bom é bandido morto” (FBSP, 2015).

As violações de direitos e o tratamento degradante a que as pessoas privadas de liberdade estão submetidas não estão, assim, distantes do que prescreve parcela da população. Há uma legitimação social em relação a um sistema penal seletivo, repressivo e opressor pautada por uma narrativa centrada na preservação da ordem pública, “marcada por discursos sobre a ineficiência e insuficiência das agências do poder punitivo (especialmente da polícia), favorece a reprodução de um sistema penal cada dia mais duro e seletivo” (PIMENTA, 2016, p. 108).

A instituição da participação social na execução penal encontra, assim, desafios relacionados à cultura organizacional do sistema de justiça e ao imaginário popular sobre as pessoas privadas de liberdade, uma vez que a atuação dos Conselhos da Comunidade defendida pelos atores analisados nesta tese está voltada, em geral, para a humanização do cárcere.

As iniciativas estatais para implementação de políticas pautadas na garantia de direitos civis e controle da atividade policial têm sido bloqueadas “pelo populismo punitivo e pela dificuldade política para enfrentar as resistências corporativas de estruturas policiais, muitas vezes corruptas e violentas” (AZEVEDO; CIFALI, 2015, p. 109). Um exemplo disso é que a segurança pública foi apontada como uma das prioridades do programa de governo na campanha da eleição que elegeu Lula em 2002, que defendia um maior protagonismo do governo federal na indução de políticas para redução da violência. Entretanto, o presidente

desistiu de prosseguir no caminho previsto, porque percebeu – na interlocução com a instância que, à época, se denominava “núcleo duro do governo” – que fazê-lo implicaria assumir o protagonismo maior da reforma institucional da segurança pública, no país, ou seja, implicaria assumir a responsabilidade pela segurança, perante a opinião pública. E isso o exporia a riscos políticos, pois a responsabilidade por cada problema, em cada esquina, de cada cidade, lhe seria imputada. O desgaste seria inevitável, uma vez que os efeitos práticos de uma reorganização institucional só se fariam sentir a longo prazo (SOARES, 2007, p. 88).

Esta perspectiva do governo federal de não assumir um protagonismo na pauta de segurança pública se estendeu às políticas penais durante os governos petistas. Algumas ações importantes foram implementadas, mas havia um contexto que freava muitas iniciativas que buscavam romper com a lógica de resposta baseada no encarceramento em massa.

Esse contexto político também era um fator considerado e mobilizado pelos atores aqui analisados. Considerando a expansão da onda participacionista no governo federal desde o primeiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, não havia necessariamente uma resistência no governo à ideia de implementar participação social na execução penal, inclusive durante a campanha eleitoral de 2006, o presidente e candidato à reeleição defendia a democratização e ampliação da participação na segurança pública (AZAVEDO; CIFALI, 2015). Entretanto, a cultura punitivista também impactava as possibilidades de alteração legislativa, uma vez que apresentar um projeto de lei que alteraria a LEP poderia ensejar oportunidade de apresentações de emendas por deputados e senadores para alterar outros dispositivos da lei, restringindo, por exemplo, os direitos das pessoas privadas de liberdade.

Outro fator contextual a ser considerado está relacionado ao processo de desdemocratização. Enquanto o período desde a redemocratização até 2018 foi marcado por um processo crescente de ampliação de formas de participação da sociedade civil na elaboração, gestão e fiscalização de políticas públicas (BEZERRA; RODRIGUES; ROMÃO, 2022), como vimos no Capítulo 1, o período seguinte, do governo de Jair Bolsonaro, representou uma inflexão na valorização da atuação da sociedade civil junto ao Estado. Conforme mencionado anteriormente, o CNPCP revogou nesse período a Resolução nº 10, de 2004, que expandia as possibilidades de atuação dos Conselhos da Comunidade.

Apesar do processo de desdemocratização evidenciar a natureza contenciosa da ideia de participação social na política penal (e nas demais áreas), argumento que a defesa desta causa por servidores federais já configuraria um ativismo institucional pela tentativa de mudar o status quo, lançando mão de diversas estratégias. Antes do período de inflexão na participação social, o campo em disputa se concentrava principalmente no nível micro, na tentativa de alterar o modo como juízes e o Executivo local interpretavam o papel dos Conselhos da Comunidade.

Todos esses fatores contextuais eram considerados nas estratégias dos atores socioestatais empenhados na reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade. No Executivo federal, as ações eram essencialmente executadas por servidores da Ouvidoria do DEPEN, em articulação com a direção do DEPEN, após as estratégias terem sido construídas coletivamente, em geral, no âmbito da comissão nacional.

A comissão nacional foi instituída em 2004 com o objetivo de discutir e propor ações de fomento à criação dos Conselhos da Comunidade e o acompanhamento de suas atividades. A comissão era uma interface socioestatal, com participação de servidores da Secretaria Nacional de Justiça (SNJ) e, especificamente, do DEPEN, órgão que, até 2006 era vinculado à

SNJ, representantes da sociedade civil, de Conselho da Comunidade, do CNPCP, da pastoral carcerária, do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, do Judiciário e do Ministério Público. A Secretaria Nacional de Justiça era encarregada de prestar apoio técnico e administrativo para a realização dos trabalhos da comissão (BRASIL, 2004b).

Em 2006 os trabalhos da Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade foram prorrogados por tempo indeterminado, considerando que “o trabalho vem produzindo resultados satisfatórios e sensibilizando os atores sociais e que a permanência dessas atividades propiciará resultados que subsidiarão a política criminal e penitenciária, com vistas à reinserção social do apenado” (BRASIL, 2006b).

Em 2012 uma nova comissão foi instituída – a Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal – “visando a aproximação e participação da sociedade nas políticas penitenciárias nacionais e o fortalecimento dos mecanismos dessa natureza nas unidades da federação” (BRASIL, 2012b). O próprio nome da comissão e seu objetivo já indicam a evolução do entendimento sobre a participação social na execução penal.

Assim, os atores estatais utilizaram recursos institucionais com o objetivo de fazer avançar suas ideias. As portarias de 2006 e de 2012 mantiveram uma composição diversificada de atores socioestatais, com representantes do Executivo, do CNPCP, do sistema de justiça e da sociedade civil.

Alguns atores tiveram um papel destacado na comissão na construção coletiva da causa pela implementação da participação social na execução penal. Maria Palma Wolff, responsável pela elaboração do manual do Rio Grande do Sul é apontada como central nesse processo.

A Maria Palma foi essencial na construção das primeiras proposições e materiais. Por ela ser assistente social, ela tem uma visão muito fundamentada, aprofundada sobre o funcionamento do Estado e das políticas públicas. Eu acho que a Palma foi essencial em toda essa trajetória. Aí teve muita gente agregando localmente, porque também tinha essa visão, essa percepção nos eventos (DAUFEMBACK, 2022)<sup>90</sup>.

Maria Palma, por sua vez, destaca a importância da pastoral carcerária nessa construção. O padre Günther Zgubic, então coordenador da pastoral carcerária e integrante da comissão nacional fomentou as discussões sobre a necessidade de estabelecer um sistema de conselhos nos três níveis. Ele não participou da elaboração do anteprojeto de lei em 2009, mas segundo Wolff “muito do que está nessa proposta de mudança da legislação foi inspiração das conversas

---

<sup>90</sup> DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).

com ele”<sup>91</sup>. Ou seja, a causa foi construída coletivamente durante as discussões da comissão nacional, que, ao mesmo tempo, utilizou diversos recursos institucionais do DEPEN para colaborar com um diagnóstico sobre a atuação dos Conselhos da Comunidade e para induzir mudanças.

Conforme apresentado anteriormente, estes atores atuavam em rede, na comissão socioestatal, e mobilizaram outras redes em torno dessas ideias, através de encontros regionais e nacional, estabelecimento de redes de conselhos da comunidade por meio de federações estaduais e redes interinstitucionais – com destaque para a rede articulada pelo Ministério da Saúde diretamente com Conselhos da Comunidade de todo o país na época da elaboração da PNAISP, um exemplo de incidência direta de Conselhos da Comunidade na formulação de uma política nacional de atenção à saúde da pessoa privada de liberdade.

Os atores utilizaram outros recursos institucionais do DEPEN e, em articulação com outros órgãos, para atuar estrategicamente. As cartilhas de 2006 e 2008 foram elaboradas pela comissão nacional e publicadas pelo Ministério da Justiça. A comissão contribuiu com a formulação de uma matriz curricular de formação para conselheiros da comunidade, que foi utilizada pela Ouvidoria do DEPEN na capacitação de conselheiros em alguns estados. O DEPEN também incluiu o fortalecimento de Conselhos da Comunidade como uma das possibilidades de ações de transferência de renda aos estados (DUTRA, 2018). O fortalecimento de política nacional de controle e participação social na execução penal constou no Plano Plurianual da União de 2016 a 2019 como uma das iniciativas para promover sistema penal justo e que viabilize a reintegração social<sup>92</sup>. As ações de fortalecimentos dos Conselhos da Comunidade também se baseavam em uma preocupação em garantir uma visão humanizada da pena entre os conselheiros da comunidade e não ocorresse um aparelhamento por órgãos do sistema de justiça criminal, como ocorreu em alguns conselhos de segurança pública<sup>93</sup>.

Estas ações estavam voltadas à alteração de fatores contextuais nos quais estavam inseridos, como a mudança de regras para organização e funcionamento dos Conselhos da Comunidade, mudança de entendimento dos atores do sistema de justiça sobre a participação

---

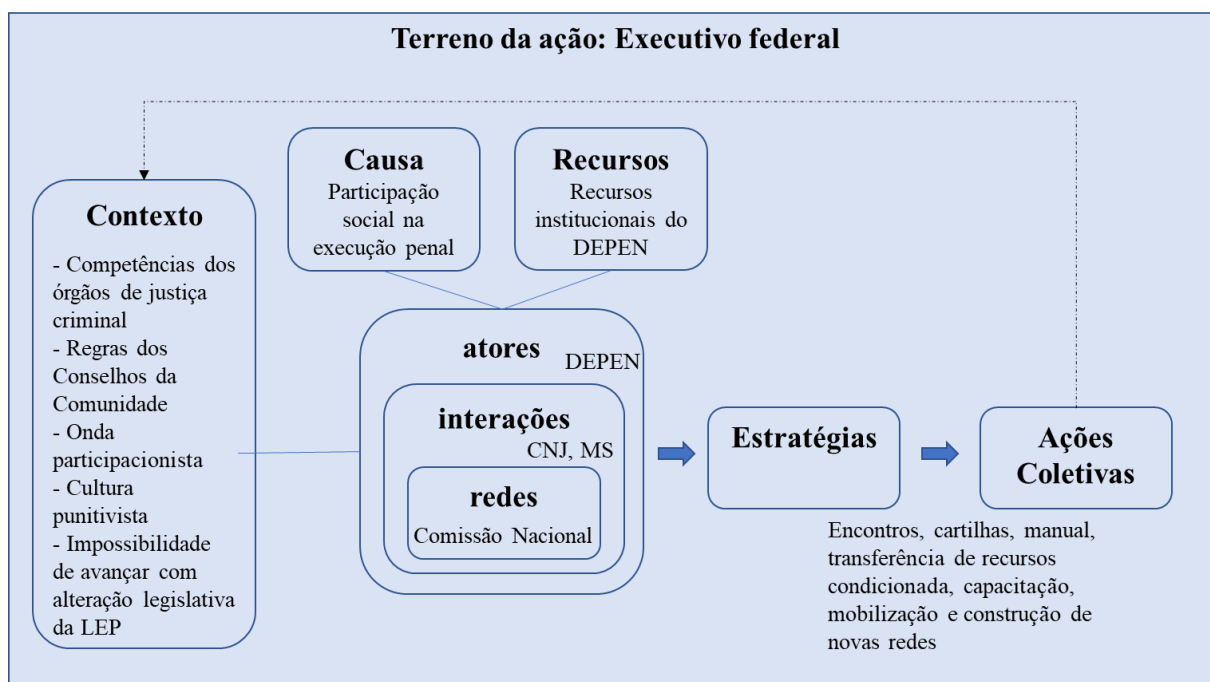
<sup>91</sup> Eu tentei realizar entrevista com o padre Günther, mas não foi possível. Apesar de muito solícito, ele voltou para a Áustria, seu país de origem, e afirmou não se recordar com detalhes dos trabalhos da comissão, que ocorreram há quase duas décadas atrás.

<sup>92</sup> BRASIL, 2016b, anexo I, p. 246, disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/arquivos/planejamento/arquivos-e-imagens/secretarias/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/anexo-i-ppa-2016-2019-atualizado>, acesso em 23 de abril de 2023.

<sup>93</sup> DE VITTO, Renato Campos Pinto. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (41 min.).

social na execução penal e, idealmente, mudança no imaginário popular (ao menos de parcela da população) para a humanização do cárcere.

**Figura 9 Ação situada no Executivo federal**



Fonte: elaboração própria

A figura acima procura demonstrar que os fatores contextuais eram considerados pelos atores, que mobilizavam redes e recursos institucionais estrategicamente em defesa da implementação da participação social, buscando alterar alguns desses fatores contextuais.

Durante o governo de Michel Temer algumas dessas características de contexto se alteram e alguns atores também. Os atores que permanecem conseguem utilizar recursos institucionais para continuar a incidir na mudança institucional dos Conselhos da Comunidade, com a publicação do manual de 2018. O governo de Jair Bolsonaro altera novamente fatores contextuais e a maioria dos atores que participou do processo de reconfiguração institucional durante os governos petistas não atua mais no Executivo federal. Dessa forma, alguns servidores de carreira que permanecem no DEPEN agem mobilizando recursos institucionais para fortalecer o processo de mudança institucional implementado até então, através de curso de capacitação sobre Conselhos da Comunidade.

Importante ressaltar que, apesar dos atores terem conseguido implementar mudanças institucionais para a organização e funcionamento dos Conselhos da Comunidade visando o fortalecimento da participação social na execução penal, os manuais e resoluções foram

direcionados aos próprios Conselhos da Comunidade e, no caso da Resolução CNJ nº 488, ao Judiciário, mas não foi criado um dispositivo que garantisse a interlocução com o Executivo estadual ou local para a atuação dos conselhos na formulação de políticas penais. Considerando o contexto dos governos petistas, em que havia um fomento à participação social, os atores institucionais poderiam ter articulado junto aos estados a criação desse canal de interlocução entre Conselhos da Comunidade e Executivo.

Considerando os recursos institucionais disponíveis no DEPEN, isso poderia ter sido debatido em reuniões do Conselho Nacional dos Secretários de Estado da Justiça, Cidadania, Direitos Humanos e Administração Penitenciária (CONSEJ), do qual o DEPEN faz parte; ou poderia, ainda, ter desenhado junto a algum estado parceiro um piloto para testar mecanismos de interação antes de propor a todos os estados. E esses mecanismos poderiam incluir uma interação direta dos conselhos com a administração local e/ou com a administração penitenciária estadual – que poderia ser realizada via Conselho Penitenciário, federação de Conselhos das Comunidades ou outros formatos.

#### **4.3.2 Ação situada na relação entre Poderes Executivo e Judiciário**

A mudança de protagonismo do Executivo para o Judiciário na defesa da causa de implementação da participação social na execução penal está inserida em um contexto mais amplo da política penal. Para entender a mudança de protagonismo em relação à causa analisada nesta tese – de estabelecimento da participação social na execução penal – é necessário entender a mudança de protagonismo ocorrida na política penal como um todo, que está atrelada a mudanças de contexto e de recursos mobilizados pelos atores estatais.

Em 2014, com a nomeação de Renato De Vitto para a Direção-Geral do Departamento Penitenciário Nacional no Ministério da Justiça, o órgão passou a se posicionar mais claramente contra a cultura punitivista mencionada anteriormente e a favor de uma política penal voltada ao desencarceramento, com uma estruturação dos serviços de alternativas penais e monitoração eletrônica. Este posicionamento representou uma mudança de paradigma se comparado à atuação do DEPEN das gestões anteriores, que privilegiaram o repasse de recursos para governos estaduais construírem e expandirem unidades prisionais para a redução da superlotação das unidades existentes.

O Programa Nacional de Apoio ao Sistema Prisional, lançado pelo DEPEN em 2011 tinha objetivo de zerar o déficit de vagas feminino e reduzir o número de presos em delegacias de polícia, transferindo-os para unidades prisionais. Foram financiadas 99 obras, com

investimento federal de R\$1,2 bilhão (BRASIL, 2014a). Entretanto, o ritmo de construção de novas unidades era mais lento do que o aumento da população prisional no país e foi isso que pautou a mudança liderada por De Vitto na direção do órgão.

propõe-se um plano de atuação amplo que abarque: o mapeamento do sistema prisional através da produção qualificada de informações e pesquisas; a implementação e fortalecimento de mecanismos e ferramentas de gestão de informação relacionadas ao sistema prisional; o fortalecimento e aprofundamento das políticas públicas voltadas ao público prisional; a adoção de políticas e estratégias de valorização do trabalhador da execução penal; o fortalecimento e extensão significativa das políticas de alternativas penais e a implementação de ações estratégicas de fortalecimento das redes de participação e controle social relacionados ao sistema prisional (BRASIL, 2014a, p. 3).

No Relatório do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias de 2014, publicado pelo DEPEN em 2015, o Diretor-Geral do DEPEN, Renato De Vitto, e o Ministro da Justiça, José Eduardo Cardozo, propõem uma política nacional de melhoria dos serviços penais, abrangendo quatro eixos: alternativas penais e gestão de problemas relacionados ao hiperencarceramento; apoio à gestão dos serviços penais e redução do déficit carcerário; humanização das condições carcerárias e integração social; e modernização do sistema penitenciário nacional (BRASIL, 2015a). O Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019 incluiu uma meta do Ministério da Justiça de “promover a redução do número de pessoas presas” (BRASIL, 2016b). Houve, então, uma mudança de paradigma que pautou as ações do DEPEN entre 2014 e 2016, com um foco na redução do encarceramento em massa vigente e desenvolvimento de políticas voltadas à humanização das unidades prisionais, das quais o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade fazem parte.

De Vitto destaca a particularidade das políticas penais, em comparação com outros campos de políticas públicas, que está relacionada à dificuldade de articulação entre os Poderes Executivo e Judiciário. O Judiciário acaba definindo as demandas e interferindo diretamente na política. Há uma disputa de protagonismo entre Judiciário e Executivo.

Esta característica da execução penal vai além do que já é apontado em outras áreas, como a saúde, por exemplo, em que estudos apontam que decisões judiciais para a concessão de medicamentos limitam as possibilidades e decisão do gestor público, comprometendo orçamentos limitados com a disponibilização de medicamentos de alto custo e/ou sem registro na Anvisa (DALLARI BUCCI; DUARTE, 2017). Vai além pois nas outras áreas alguém inicia uma ação judicial para decisão do juiz sobre casos específicos. Na execução penal, toda a execução da pena é definida pelo juiz, que também atua no papel correicional, decidindo sobre diversas questões a serem implementadas pela administração penitenciária. Por exemplo, de nada adianta o Executivo estruturar equipamentos públicos para cumprimento de alternativas

penais se os juízes decidirem apenas pela pena privativa de liberdade e não direcionarem pessoas para esses serviços.

Considerando a necessidade de articulação entre os Poderes, em 2015 o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça assinaram uma série de termos de cooperação técnica para a implementação das audiências de custódia no país e a qualificação das políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica. Essa cooperação inédita visava alinhar as estratégias entre os dois Poderes de modo que o Executivo federal fornecesse o apoio necessário aos estados para a estruturação dos serviços mencionados e que o Conselho Nacional de Justiça atuasse, entre outras coisas, para a implantação das audiências de custódia e para realização de “campanhas de mídia para sensibilização do sistema de justiça criminal e da sociedade em geral, quanto à necessidade de aplicação de alternativas penais em substituição à privação de liberdade” (BRASIL, 2015c).

No Plano de Trabalho do Termo de Compromisso CNJ/MJ nº 005/2015 para elaborar diretrizes e promover a política de monitoração eletrônica de pessoas constava uma gramática desencarceradora que pautou a gestão de De Vito no DEPEN e que passou a ser utilizada desde então no âmbito do Conselho Nacional de Justiça, nas ações do DMF. No diagnóstico do plano constava

Necessidade de implementar projetos de monitoração eletrônica que resultem na utilização da medida enquanto alternativa à prisão e não apenas como mais um instrumento de controle apto a expandir a teia de [sic] punitiva do sistema penal, adequando a imposição da vigilância eletrônica aos princípios da adequação e necessidade;

Excessiva aplicação da prisão preventiva e baixa utilização da vigilância eletrônica como medida cautelar diversa da prisão (BRASIL, 2015e).

No âmbito do Judiciário, uma série de decisões do Supremo Tribunal Federal reforçaram o instituto das audiências de custódia, como a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5240, na qual o colegiado decidiu, por maioria, pela constitucionalidade do provimento que disciplinava as audiências de custódia no estado de São Paulo, indicando a adoção desta prática da audiência de apresentação por todos os tribunais do país. Ainda em 2015, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 347, que reconheceu o “estado de coisas inconstitucional” relativo ao sistema penitenciário, a audiência de custódia foi apontada como instrumento essencial para o enfrentamento dessa situação (BRASIL, 2021c). Evidenciando uma mudança de paradigma na cultura punitivista do Judiciário, documento do CNJ afirma que

As audiências de custódia são uma providência concreta para fazer frente à ideia de que com a prisão tudo se resolve. Essa cultura se instalou entre todos nós e está arraigada na forma como agem os atores da justiça criminal. Ela contamina o pensamento de todos os setores da sociedade, que têm dificuldade de perceber que a prisão, isoladamente, não resolve o problema da criminalidade. Mais presos, mais



presídios e mais prisões não estão trazendo a segurança que todos desejam (BRASIL, 2016c, p. 13).

A Coordenação-Geral de Penas e Medidas Alternativas (CGPMA) do DEPEN passou a atuar de maneira conjunta com o DMF, do CNJ e elaboraram conjuntamente a resolução sobre as audiências de custódia que foi aprovada pelo colegiado do CNJ em dezembro de 2015. A Resolução CNJ nº 213 partia de um diagnóstico de um “contingente desproporcional de pessoas presas provisoriamente”, com quase um terço da população prisional em 2014 presa sem condenação, apesar da prisão provisória ser prevista constitucionalmente como medida extrema para casos expressos em lei. A resolução determinou “que toda pessoa em flagrante delito, independentemente da motivação ou natureza do ato, seja obrigatoriamente apresentada, em até 24 horas da comunicação do flagrante, à autoridade judicial competente, e ouvida sobre as circunstâncias em que se realizou sua prisão” (BRASIL, 2015b, art. 1º).

A atuação conjunta da CGPMA com o DMF tinha o objetivo, segundo o então coordenador-geral da CGPMA, Victor Pimenta, de pensar estrategicamente e orientar a atuação dos estados. Conforme previsto nos acordos de cooperação, foram elaborados modelos de gestão para as políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica abrangendo a atuação do Poder Executivo e do Poder Judiciário, constando elementos-chave para a estruturação das políticas públicas nas áreas, como princípios e diretrizes, arranjos organizacionais, fluxos e procedimentos e medidas para proteção de dados pessoais.

Esse processo foi impactado em 2016 com o golpe parlamentar. Houve uma mudança no direcionamento político do Ministério da Justiça, mas, segundo Pimenta, por dentro das estruturas do Estado ainda era possível os servidores se mobilizarem e tentarem avançar com algumas pautas. Nesse sentido, o PRODOC assinado entre DEPEN e PNUD possibilitou a continuidade de algumas ações para a produção de diagnósticos e de manuais para direcionar a implementação de serviços qualificados nos estados, como o manual de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade publicados em 2018.

O juiz Luís Geraldo Sant’Ana Lanfredi foi o coordenador do DMF no CNJ na gestão do ministro Ricardo Lewandowski, que liderou, pelo CNJ, a articulação entre o Ministério da Justiça e o Conselho Nacional de Justiça entre 2014 e 2016; e foi nomeado novamente para a coordenação do DMF na gestão do ministro Dias Toffoli em 2018 – e permaneceu nas gestões de Luiz Fux (2020 a 2022) e Rosa Weber (desde 2022). Lanfredi exerce a magistratura desde 1997, foi vice-presidente do CNPCP entre 2013 e 2014, foi especialista jurídico associado na Organização dos Estados Americanos e coordenador da Unidade de Monitoramento e Fiscalização das Decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sob a liderança de

Lanfredi no DMF, alinhado a uma mudança de perspectiva em relação à cultura do encarceramento de parte dos ministros do Supremo Tribunal Federal.

Conforme descrito anteriormente, em 2018, Lanfredi convida Victor Pimenta para exercer o cargo de Diretor-Executivo do DMF, para desenhar e coordenar a implementação de um programa “que coloca o Judiciário como protagonista no enfrentamento do estado de coisas inconstitucional apontado pelo Supremo Tribunal Federal em 2015 (ADPF nº 347/DF)”<sup>94</sup>. Pimenta relata que, “no apagar das luzes do governo Temer”, houve uma oportunidade de transferência de recursos do Ministério da Justiça para o CNJ desenvolver políticas e projetos voltados à política penal, em parceria com o DEPEN.

Pimenta e Lanfredi tinham o intuito de dar continuidade ao trabalho iniciado com o PRODOC 014/11 no DEPEN, que já tinha resultado em uma série de publicações com orientações aos estados, como modelo de gestão de alternativas penais, o manual de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, modelo de gestão de monitoração eletrônica, política nacional de atenção à pessoa egressa do sistema prisional, modelo de gestão prisional, entre outros.

Se esta parceria tivesse ocorrido durante a gestão de De Vito, provavelmente os trabalhos seriam coordenados conjuntamente de modo que o DEPEN se voltasse ao apoio aos estados na aplicação dos modelos e orientações relativas aos órgãos do Executivo e o CNJ se voltasse ao apoio na implementação relativa ao Judiciário. Entretanto, o Programa Justiça Presente – desde 2020 denominado Programa Fazendo Justiça – é resultado de um acordo de cooperação entre CNJ, DEPEN e PNUD, mas é coordenado exclusivamente pelo DMF e realizado por uma equipe de servidores deste órgão e uma extensa equipe de consultores contratados pelo PNUD para o projeto. Diversos consultores que atuaram na elaboração dos materiais mencionados do DEPEN foram contratados pelo Programa Fazendo Justiça, dando continuidade no Judiciário às ações iniciadas no Executivo. Os principais coordenadores do Programa Fazendo Justiça trabalharam no DEPEN, incluindo Valdirene Daufemback, a coordenadora geral do programa.

Segundo Pimenta, esta atuação do CNJ permitiu um espaço de influência e espaço decisório, com a publicação de regulamentações importantes do CNJ.

Foram várias resoluções em diversas áreas e que trazem uma visão diferenciada e sem precedentes na história do país. Tem resoluções de tratamento penal de populações indígenas, pessoas LGBTQIA+, racismo institucional, avanços em temas como tortura, reconhecimento de pessoas. São vários legados que têm impacto na atuação

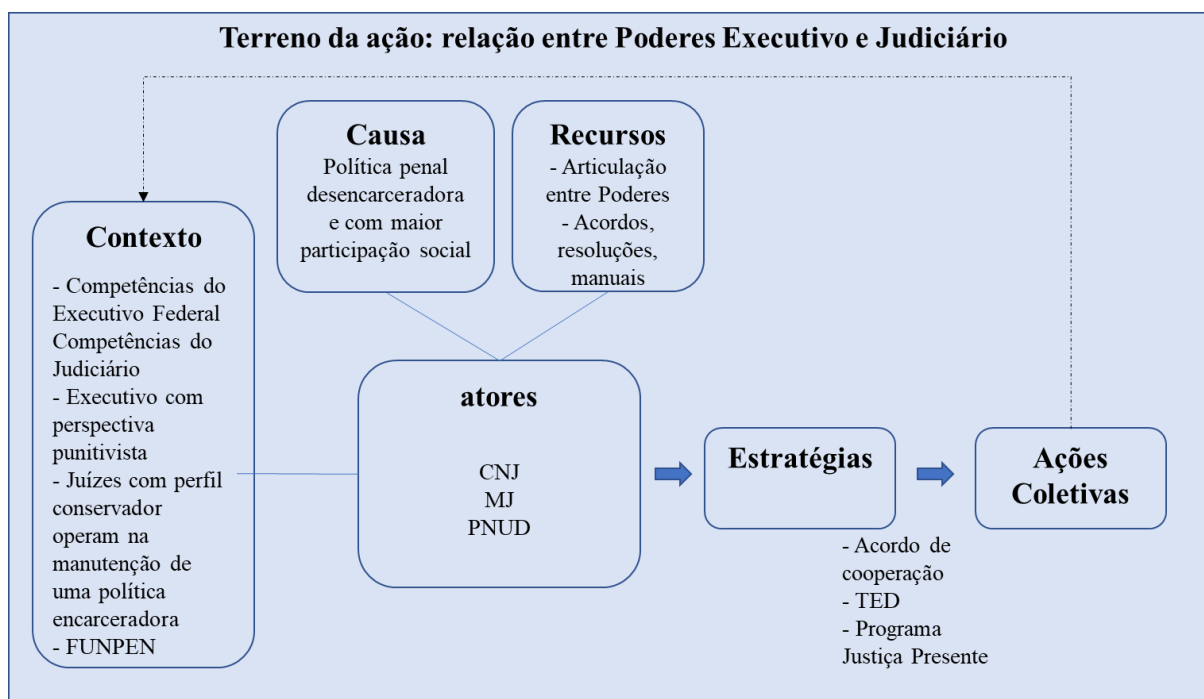
---

<sup>94</sup> BRASIL, 2019f. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/>. Acesso em: 31 mai. 2023.

dos juízes e pode ter impacto nas práticas policiais. É um espaço privilegiado de poder (PIMENTA, 2023)<sup>95</sup>.

O Programa Fazendo Justiça desenvolve 29 ações com incidência em diferentes fases do ciclo penal e do ciclo socioeducativo. O programa, iniciado em janeiro de 2019, está dividido em quatro eixos estruturantes: cidadania; proporcionalidade penal; socioeducativo; e sistemas e identificação. No eixo de cidadania consta a ação de fortalecimento da participação social na execução penal. Valeria a realização de uma pesquisa dedicada somente a estudar a construção e implementação deste programa de política penal no Judiciário, mas, para os fins desta tese, cabe apenas destacar como se deu a construção que resultou na mudança de terreno de ação em defesa da causa da participação social do Executivo para o Judiciário, situando-a neste contexto mais amplo da causa por uma política desencarceradora.

**Figura 10 Ação situada na relação entre Poderes Executivo e Judiciário**



Fonte: elaboração própria

Assim, atores do Executivo e do Judiciário que se pautavam por uma política penal desencarceradora e com maior participação social, utilizaram os recursos institucionais para um aporte financeiro do Fundo Penitenciário Nacional, gerido pelo DEPEN, para o CNJ e estabelecimento de parcerias entre CNJ, DEPEN e PNUD, que possibilitou a formulação de um programa que expandiu as ações iniciadas no DEPEN e que não encontravam respaldo no

<sup>95</sup> PIMENTA, Victor Martins. **Entrevista I**. [01.2023] Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (23 min.).

direcionamento da política penal das gestões de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Os resultados do programa abrangem 18 resoluções aprovadas pelo CNJ, 7 recomendações, 12 orientações técnicas e mais de 70 manuais, guias, relatórios, etc. Estes materiais buscam incidir diretamente no contexto do sistema de justiça criminal (BRASIL, 2023d).

Importante destacar que a pandemia de COVID-19 impactou significativamente as ações do CNJ, devido às restrições de atuação em campo. Mas, por outro lado, o CNJ atuou incisivamente para “fornecer orientações, auxiliar na mitigação de seu impacto e a orientar magistrados de todo o País sobre como proceder diante da emergência sanitária na seara penal e do sistema socioeducativo” (BRASIL, 2020b, p. 38). A Recomendação CNJ nº 62 sugeriu aos tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus, recomendando, inclusive, a revisão de decisões relativas à prisão em regime fechado e em regime semiaberto que pudessem ser convertidas para medidas em meio aberto. Assim como o ocorrido em outros países, durante a pandemia de COVID-19, houve um movimento inédito de retirada de pessoas do cárcere devido às condições de segurança sanitária (BRASIL, 2022).

### **4.3.3 Ação situada no Judiciário**

Conforme apresentado no Capítulo 3, antes da mudança de protagonismo da política penal do Executivo para o Judiciário em janeiro de 2019, algumas resoluções do CNJ já mencionavam questões relacionadas aos Conselhos da Comunidade, que consideravam a possibilidade de ampliação de sua atuação, especificamente voltadas a uma ação executiva. As resoluções trataram sobre a possibilidade de atuação dos conselhos com egressos do sistema prisional (Resolução CNJ nº 96, de 2009, e, posteriormente a Resolução CNJ nº 307, de 2019) e sobre a destinação de recursos das penas de prestação pecuniária, que incluía os Conselhos da Comunidade como os potenciais destinatários desses recursos para implementação de projetos voltados à população privada de liberdade, egressos, etc. (Resolução CNJ nº 154, de 2012).

Nesta seção, o foco da análise está na ação estabelecida pelo CNJ de fortalecimento da participação social na execução penal, constante no eixo “cidadania” do Programa Fazendo Justiça. Valdirene Daufemback, que havia participado da maioria dos marcos importantes para a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade no âmbito do Executivo federal, foi contratada pelo PNUD para exercer a coordenação geral de todo o Programa Fazendo Justiça, onde atua desde 2019.

Felipe Athayde Lins de Melo, coordenador do eixo de cidadania do programa e que também havia atuado no DEPEN através do Projeto 014/11 na elaboração de manual de gestão para política prisional, destaca que as ações do CNJ têm o intuito de apostar em mais autonomia para os Conselhos da Comunidade e de ampliar o número de pessoas envolvidas com a atividade do conselho que compartilhem dessa perspectiva. Havia uma preocupação em produzir uma norma para fortalecimento do papel dos conselhos, para garantir respeito às inspeções nas unidades penais, garantindo a participação social para controle da política e fiscalização da pena<sup>96</sup>.

A Resolução CNJ nº 488 foi aprovada pelo colegiado em fevereiro de 2023 por unanimidade. Ela ampliou as ações de controle social, de colaborar na elaboração e indução de políticas e executar projetos para além das pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional, abrangendo também pessoas monitoradas eletronicamente e em cumprimento de penas e medidas alternativas. Segundo Melo, o intuito é possibilitar o controle social para diminuir os abusos verificados atualmente com pessoas em monitoração eletrônica, principalmente considerando que o uso da monitoração tem aumentado significativamente no país.

A resolução consolida o movimento realizado anteriormente no âmbito do Executivo, com um impacto potencialmente maior, uma vez que institui uma política judiciária para o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade e, assim, pode ter maiores resultados na atuação dos juízes de execução penal, responsáveis pela instalação dos conselhos. O objetivo do CNJ de sensibilizar os atores do Judiciário para a pauta está relacionado a uma constatação dos ativistas institucionais que atuaram no Executivo: para fortalecer os conselhos era preciso juízes engajados, pois eles tinham identificado que, nos locais em que o juiz se engajava, o conselho funcionava bem<sup>97</sup>.

O manual foi elaborado em formato de perguntas e respostas para dirimir as dúvidas sobre a organização e atuação dos conselhos de modo a possibilitar uma qualificação das pessoas envolvidas com a temática. E, uma vez publicado o manual, a previsão é realizar processos formativos voltados a futuros conselheiros e conselheiras a partir do manual.

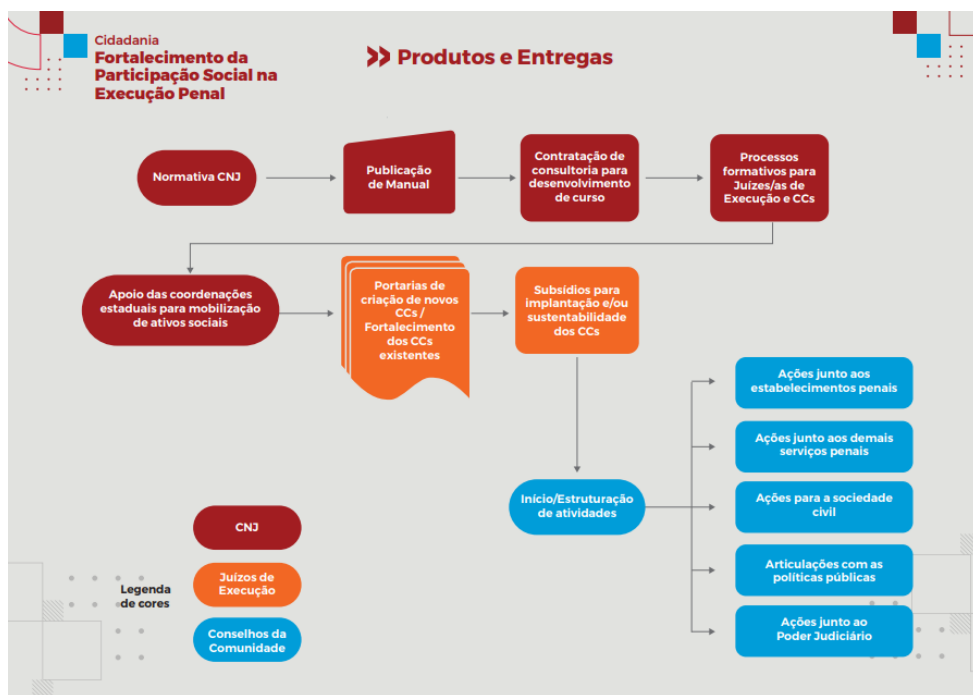
---

<sup>96</sup> MELO, Felipe Athayde Lins de. **Entrevista I**. [01.2023] Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (14 min.).

<sup>97</sup> DE VITTO, Renato Campos Pinto. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (41 min.).

Os produtos e entregas previstos para a ação de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade no início de 2023 podem ser identificados na Figura 11, abaixo, que consta no folder do CNJ de informações sobre esta ação.

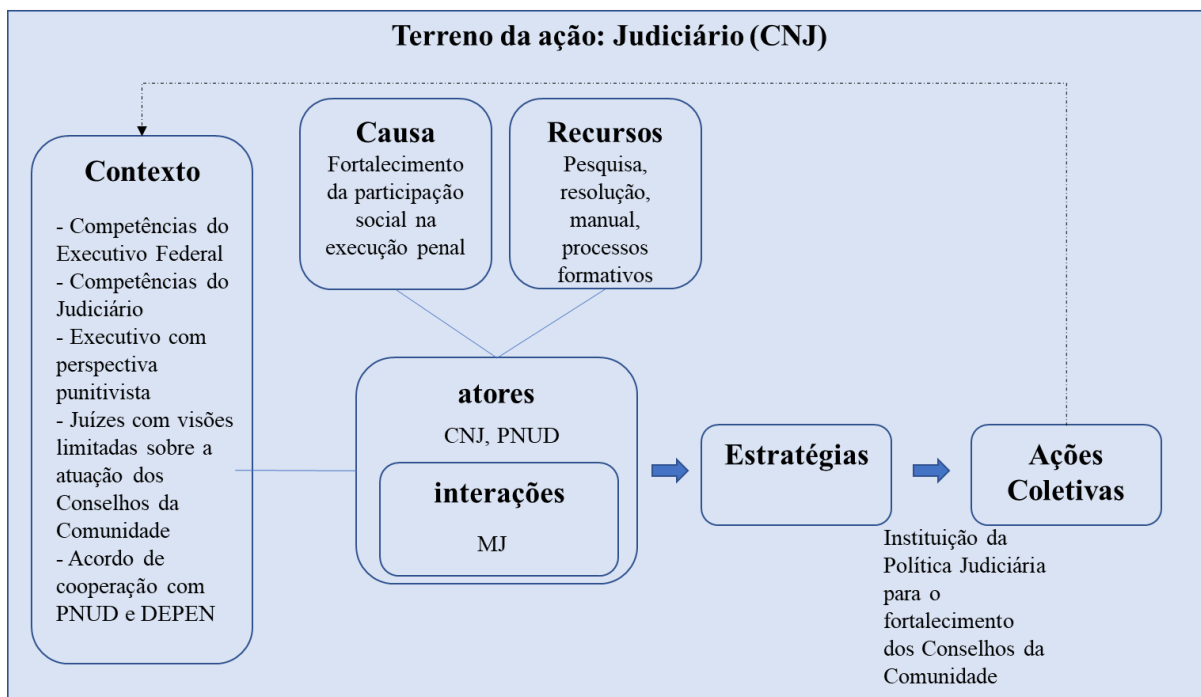
**Figura 11 Produtos e entregas previstos pelo CNJ para o fortalecimento da participação social na execução penal**



Fonte: Folder CNJ, disponível em <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2023/02/folder-acoes-fortalecimento-participacao-social-2023.pdf>. Acesso em: 23 abr. 2023.

A mudança do protagonismo da política penal do Executivo federal para o Conselho Nacional de Justiça, no DMF, implicou uma continuidade da defesa de causas da redução do encarceramento em massa no Brasil e no fortalecimento da participação social na execução penal. Esta mudança do terreno da ação resultou em uma mudança nos recursos institucionais disponíveis (ver Figura 12, abaixo), que apresentam uma possibilidade de incidir diretamente sobre a atuação de juizes, ao contrário dos recursos institucionais do Executivo, que tinha um potencial maior de influência nas ações dos estados na administração das unidades prisionais. Durante o governo Bolsonaro, o DEPEN se envolveu pontualmente em algumas ações do Programa Fazendo Justiça, sendo que o novo mandato de Luiz Inácio Lula da Silva pode resultar em uma nova configuração com maior participação do DEPEN nas ações do programa que demandam uma interlocução com órgãos dos Executivos estaduais, por exemplo.

**Figura 12 Ação situada no Judiciário (CNJ)**



Fonte: elaboração própria

Assim, através do Programa Fazendo Justiça, coordenado pelo CNJ, em uma parceria com o PNUD para sua realização e apoio do DEPEN, os atores elaboraram uma pesquisa para uma maior compreensão sobre a realidade atual dos Conselhos da Comunidade, que subsidiou a elaboração de uma normativa e um manual para orientar a organização e atuação desses conselhos. A instituição da política judiciária de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade busca alterar fatores contextuais, como a visão limitada de juízes sobre a atuação dos Conselhos da Comunidade, muitas vezes restritas ao previsto na Lei de Execução Penal.

#### **4.4 ATIVISMO E MUDANÇA INSTITUCIONAIS**

A agenda de pesquisa proposta por Abers sobre os papéis e estratégias que os servidores públicos empregam na reprodução ou transformação das instituições possibilita um novo olhar sobre a relação entre agência e instituições. Não se trata apenas de olhar para a agência e como ela pode alterar instituições, mas trata-se de olhar com lupa a arena da ação, a intencionalidade, o processo histórico em que as ideias são construídas ou modificadas, a relação entre os atores e como eles se relacionam com os contextos institucionais, políticos e sociais nos quais estão inseridos; e as estratégias empregadas (ABERS, 2021a).

Procurei demonstrar que a onda participacionista impactou diretamente na construção da causa mobilizada pelos ativistas institucionais na tentativa de reconfiguração institucional

dos Conselhos da Comunidade. Havia uma clareza dos integrantes da comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade de que deveria ocorrer um reposicionamento dos conselhos da execução penal para a constituição de um sistema de conselhos de políticas nas esferas local, estadual e nacional. Entretanto, com a impossibilidade de alteração legislativa no médio prazo, esses atores atuaram criativamente utilizando recursos institucionais para tentar alterar as práticas dos Conselhos da Comunidade.

A construção da causa ocorreu coletivamente dentro da comissão nacional instituída pelo Ministério da Justiça entre os anos de 2004 e 2009 – ano em que a comissão elaborou uma proposta de anteprojeto de lei para alterar a Lei de Execução Penal. Este processo de construção está relacionado com a ideia de que as causas devem ser compreendidas como um processo social e que as ideias ativistas são desenvolvidas ao menos parcialmente nas organizações em que os ativistas estão inseridos (ABERS, 2019), uma vez que a comissão nacional foi um espaço onde os atores puderam desenvolver suas ideias e trabalhar juntos em propostas para mudanças institucionais a partir da causa também construída coletivamente. Os atores perseguiram oportunidades para defender esta causa.

Ao mesmo tempo em que houve um amadurecimento da questão nas discussões ocorridas no âmbito da comissão, entrevistados relatam que essa demanda aparecia nas falas de atores locais da sociedade civil nos encontros regionais de 2007 e 2008 e no encontro nacional de 2012.

A comissão era uma instância socioestatal que possibilitou um entrelaçamento dos níveis micro e macro, uma vez que entre os integrantes da comissão havia representantes do Ministério da Justiça e atores do nível local, envolvidos com a pauta dos Conselhos da Comunidade – tanto pela sociedade civil quanto atores do sistema de justiça criminal.

Os atores estatais não são considerados ativistas institucionais por defenderem causas de movimentos sociais ou por terem ligações com movimentos sociais, mas por perseguirem ativamente a defesa de causa no interior do Estado, utilizando recursos institucionais para implementar uma mudança institucional. Defendo aqui que esta atuação pode ser considerada ativismo institucional, uma vez que “ativismo envolve a defesa de um tipo particular de ideia, que, da perspectiva daqueles que acreditam nela, precisa ser defendida contra forças poderosas de estabilidade ou mudança” (ABERS, 2019, p. 24, *tradução nossa*)<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> “*activism involves the defense of a particular kind of idea, one that, from the perspective of believers, needs to be defended against powerful forces of either stability or change*”.



E, mesmo quando houve uma mudança no contexto do terreno de ação do Executivo federal para governos com uma perspectiva mais punitivista e refratário à participação social, servidores que permaneceram no DEPEN ainda atuaram para dar continuidade às mudanças – através da publicação do Manual de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade no governo de Michel Temer – e buscar a manutenção das mudanças estabelecidas até então – através do desenvolvimento de curso à distância no governo de Jair Bolsonaro sobre os Conselhos da Comunidade para conselheiros e demais atores do sistema de justiça de criminal.

A mudança de protagonismo da política penal do Executivo para o Judiciário, com uma migração de profissionais de um espaço para o outro corrobora o conceito apresentado por Abers (2019) de que o ativismo envolve não apenas reconhecer oportunidades, mas persegui-las, e que ativistas, inclusive, mudam para novos projetos e organizações se o antigo deixa de apresentar oportunidades para promover a causa que eles defendem. Isto foi exatamente o que ocorreu durante o governo de Michel Temer e de Jair Bolsonaro na pauta penal para estes ativistas. “Os burocratas ativistas procuram posições em políticas que promovam causas nas quais acreditam e que sejam geridas de forma a permitir sua contribuição” (ABERS, 2019, p. 39, *tradução nossa*)<sup>99</sup>. Eram ativistas na defesa pela redução do encarceramento em massa e pelo fortalecimento da participação social na execução penal.

Este capítulo busca contribuir com a agenda de pesquisa sobre ativismo institucional ao analisar a ação situada de ativistas institucionais que mobilizam recursos institucionais para alterar instituições. As pesquisas realizadas sobre ativismo institucional têm se concentrado essencialmente em ativistas do Executivo, embora haja também pesquisas que se debruçaram sobre o legislativo e sobre o Ministério Público. Arantes (2002; 2015; ARANTES; MOREIRA, 2019) analisa o ativismo em instituições do sistema de justiça a partir da perspectiva do *pluralismo estatal*, fenômeno que se refere à pluralização de instituições de controle e de promoção do acesso à justiça, que agem em função de interesses próprios, de afirmação institucional, e se lançam à conquista de funções e prerrogativas no espaço legal e político da democracia (ARANTES, 2015 apud ARANTES; MOREIRA, 2019).

Assim como no ativismo institucional, a análise realizada por Arantes pressupõe uma ação política de atores no interior do Estado, entretanto, enquanto a primeira vincula esse ativismo a uma causa – em geral atrelada a uma visão política e com efeito no desenho e/ou na implementação de políticas públicas, o segundo está relacionado a objetivos corporativistas –

---

<sup>99</sup> “*Activist bureaucrats look for positions on policies that promote causes they believe in and that are managed in a way that allows for their input*”

“ativismo político de atores estatais empenhados em conquistar e manter poder *vis-à-vis* outras instituições, muitas vezes rivais, no interior do Estado” (ARANTES; MOREIRA, 2019, p. 100). Um estudo específico sobre o papel dos magistrados na mudança de protagonismo da pauta penal do Executivo para o Judiciário poderia se voltar à análise de eventual *voluntarismo político* do Judiciário nesta pauta, buscando identificar a dimensão endógena do processo de transformação ocorrido, ou seja, a ação deliberada e consciente dos magistrados na mudança institucional.

Os ministros que presidiram o Conselho Nacional de Justiça e outros magistrados, como o juiz auxiliar coordenador do DMF, tiveram um papel fundamental na concepção e continuidade de uma agenda que fortalecesse o papel do Judiciário na política penal. Entretanto, esse não é o foco desta tese. Esse contexto macro da política penal, como um todo, importa por ter impactado o terreno das ações institucionais e os recursos institucionais do foco desta pesquisa, que são os Conselhos da Comunidade e as políticas de fortalecimento da participação social na execução penal.

Esta tese busca contribuir para o campo de pesquisas sobre ativismo institucional ao analisar uma atuação interinstitucional e incluir um novo ator no objeto de estudo: o Judiciário. A estratégia de mudança de protagonismo do Executivo para o Judiciário, utilizadas pelos ativistas institucionais no caso analisado, também é inovadora e particular da política penal, uma vez que o Judiciário acaba tendo uma função administrativa de execução da pena e, assim, o CNJ pode concorrer com o Executivo no estabelecimento de políticas penais.

Ao aplicar a proposta analítica e um mapa visual da ação situada apresentada no Capítulo 1 para análise de ativismo e mudança institucionais, busquei propiciar um diálogo sobre os fatores a serem considerados na análise e como estes fatores se relacionam, uma vez que esquemas visuais facilitam a análise e a comparabilidade entre casos, podendo contribuir, inclusive, para o refinamento da teoria. O modelo proposto e aplicado contribui para o debate teórico acerca de mudança institucional, a partir de uma perspectiva da ação situada e que inclui uma concepção de contexto como parte do terreno da ação, uma vez que os atores compõem, mobilizam e modificam o contexto. A análise deste capítulo operacionaliza a ideia de contexto político na sua relação com movimentos sociais proposta por Abers, Silva e Tatagiba (2018) mas para outros contextos e atores: o contexto institucional, político e social e atores estatais, considerando suas redes de relacionamento socioestatal.

Considerando o conceito de que ação e estrutura se constituem mutuamente, no próximo capítulo analiso as práticas dos Conselhos da Comunidade, considerando as novas

possibilidades de ação apresentadas pela mudança institucional pretendida pelo ativismo institucional analisado neste capítulo.

## **5 A PRÁTICA DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE E OS RESULTADOS DA MUDANÇA INSTITUCIONAL**

O foco do quarto capítulo estava na arena de ação do processo de reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade no nível macro da política, ou seja, como o contexto, as regras, os atores e suas interações resultaram em um rearranjo (infralegal) de regras de atuação para os Conselhos da Comunidade. Neste capítulo, o foco está no que ocorreu no nível micro, ou seja, em como os Conselhos da Comunidade têm se organizado e atuado na prática. Na primeira seção apresentarei o panorama geral dos Conselhos da Comunidade, segundo pesquisa realizada pelo CNJ. Em seguida apresentarei seis casos de Conselhos da Comunidade para ilustrar o que tem sido realizado na prática.

### **5.1 PANORAMA DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE**

Conforme mencionado anteriormente, em 2020 o Conselho Nacional de Justiça realizou uma pesquisa com os Conselhos da Comunidade do Brasil, cujo relatório foi publicado em 2021. Esta pesquisa foi baseada em questionários (*survey*), que foram respondidos por 404 conselhos, e para a pesquisa também foram realizados grupos focais com representantes de conselhos por região do país, que possibilitou o aprofundamento de algumas questões identificadas nos questionários. Não existe dado atualizado relativo ao número de Conselhos da Comunidade existentes no país, mas um levantamento de 2012 realizado pelo CNJ indicou a existência de 1046 conselhos. O relatório apresenta um panorama da identificação dos conselhos e respondentes; constituição e composição; estrutura administrativa, organizacional e operacional; principais práticas realizadas; e aponta, ainda, para um conjunto abrangente de questões, como desigualdades regionais, precariedades estruturais e práticas promissoras (BRASIL, 2021a).

Houve uma concentração de respostas de conselhos da região sul do país, com a participação de 197 (48,7%) de Conselhos da Comunidade. Nas demais regiões, houve a participação de 81 (20%) conselhos da região Centro-Oeste; 63 (15,5%) da região Sudeste; 42 (10,3%) do Nordeste; e 21 (5,2%) do Norte. Apesar da possibilidade de ter mais conselhos nas demais regiões que não participaram da pesquisa, há realmente um movimento regional no sul do país de incentivo à instalação de Conselhos da Comunidade, especialmente no estado do Paraná (138 conselhos participantes).

O Rio Grande do Sul foi o primeiro estado a criar uma federação estadual dos conselhos da comunidade – Federação dos Conselhos da Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul (FECCAPEN/RS) e estimulou os estados de Santa Catarina e Paraná a criarem suas próprias federações durante o I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade, em 2008 (ROCHA, 2017). A Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná (FECCOMPAR) foi instituída em 2013, após Santa Catarina ter instituído também sua federação, e passou a incentivar a criação de conselhos da comunidade nas comarcas do Paraná, que tem Conselhos da Comunidade instalados em 160 das 161 comarcas do estado<sup>100</sup> (138 responderam à pesquisa do CNJ).

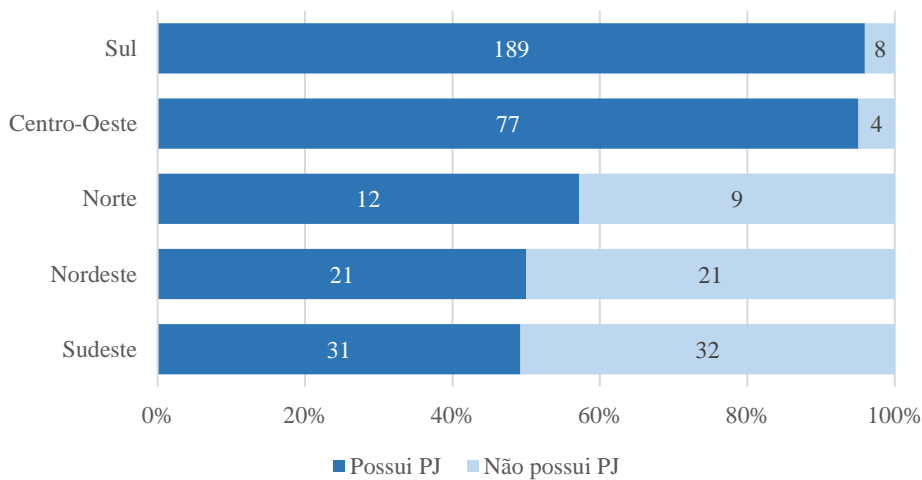
Apesar de a instalação dos conselhos caber formalmente ao Judiciário, diferentes atores podem tomar iniciativa para a sua criação. De acordo com o levantamento realizado pelo CNJ, 83% dos conselhos foram instalados por iniciativa do Judiciário; 10% por iniciativa da sociedade civil; 4% do Ministério Público; e 3% de outros atores, como órgãos relacionados à segurança pública, à prefeitura, etc. Apesar da maioria dos Conselhos da Comunidade que participaram da pesquisa realizada pelo CNJ terem sido criados há mais de uma década, 39% dos conselhos afirmaram que interromperam suas atividades em algum período desde a sua instalação (BRASIL, 2021a).

Para superar a dificuldade de falta de recursos, os Conselhos da Comunidade têm se constituído como figuras dotadas de personalidade jurídica de direito privado, por meio da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ). De acordo com o levantamento do CNJ, 82% dos Conselhos da Comunidade possuem a inscrição de pessoa jurídica. Há, entretanto, uma diferença regional entre os conselhos que possuem ou não personalidade jurídica, conforme demonstrado na Figura 14. A justificativa mais frequente entre os conselhos que não se constituíram com personalidade jurídica foi o desconhecimento dos trâmites burocráticos para a inscrição. A maioria dos conselhos (72%) também possui regulamentação interna, como regimento interno, estatuto social ou outro instrumento que normatize o funcionamento do conselho.

---

<sup>100</sup> FECCOMPAR, 2021. Disponível em <https://www.feccompar.com.br/documentos/cadastrados.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

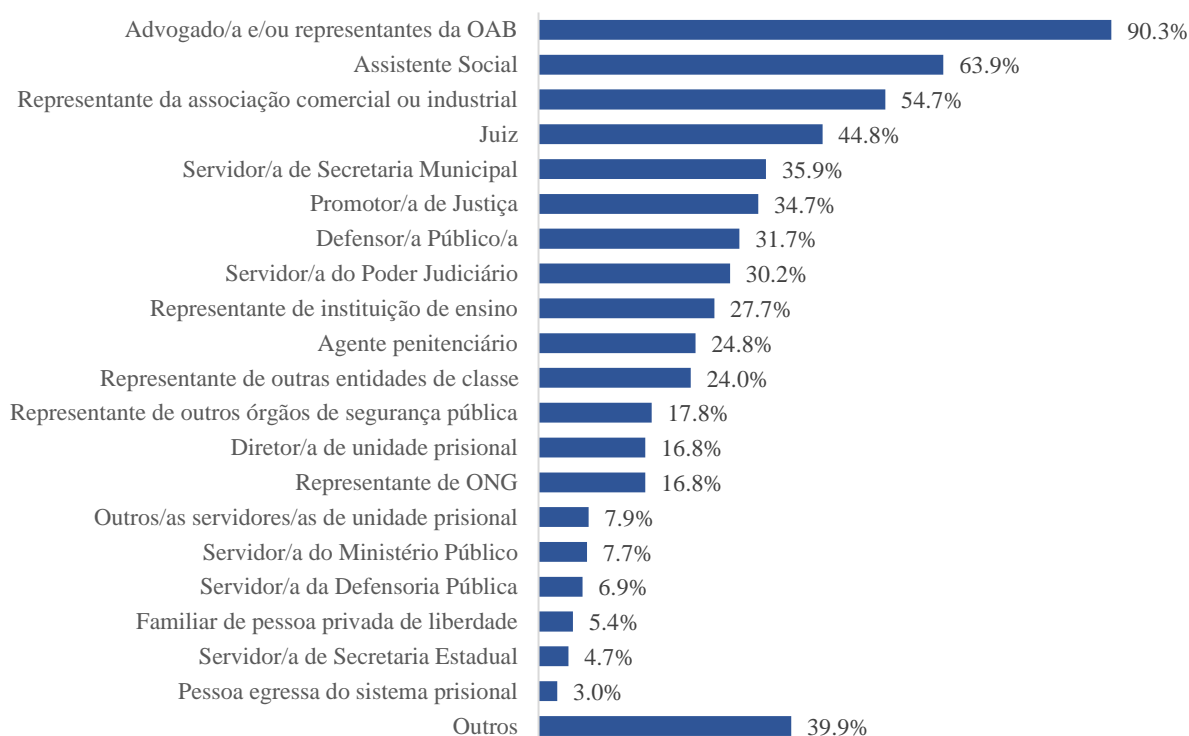
**Figura 13 Conselhos com personalidade jurídica por região**



Fonte: BRASIL, 2021a.

O levantamento realizado pelo CNJ aponta que a composição dos Conselhos da Comunidade é variada, com diversos tipos de profissionais e cidadãos ligados ao tema. Advogados, assistentes sociais e representantes da associação comercial ou industrial estão presentes na maioria dos Conselhos da Comunidade, conforme previsão da LEP (ver Figura 14). Mas os conselhos possuem outros tipos de participantes, além dos representantes previstos na LEP.

**Figura 14 Composição dos Conselhos da Comunidade - porcentagem de conselhos com integrantes de cada categoria**



Fonte: BRASIL, 2021a.

Os dados apontam para uma participação de atores estatais cuja atuação está diretamente ligada à pauta prisional e uma baixa participação da sociedade civil e de agências das demais políticas públicas com as quais as políticas penais possuem interface. Constata-se uma baixa participação de egressos do sistema prisional e de familiares de pessoas privadas de liberdade. Outro ponto de atenção é a participação de profissionais que trabalham em unidades prisionais, como diretor ou agentes penitenciários, uma vez que a participação desses atores pode apresentar um desafio para desempenhar o papel de fiscalização e controle social. Vale ressaltar que, entre a categoria “outros”, há a menção recorrente a entidades religiosas, como a Pastoral Carcerária. Ou seja, a ampliação das possibilidades de composição nos Conselhos da Comunidade pelos materiais orientadores não teve um impacto significativo na participação de pessoas egressas do sistema prisional – que participam de 3,0% dos conselhos – e de familiares de pessoas presas – que participam de 5,4% dos conselhos –, mas houve uma ampliação da participação de atores do sistema de justiça criminal, da academia, de órgãos municipais, etc.

O levantamento do CNJ aponta que a forma de entrada mais comum nos Conselhos da Comunidade é por iniciativa voluntária da pessoa interessada ou autoindicação – 42,3% dos

conselhos contam com integrantes que ingressaram desse modo. Outras formas recorrentes são indicação do magistrado (em 38,3% dos conselhos), chamamento público (em 31,9% dos conselhos), e indicação de outros conselheiros (em 30,6% dos conselhos). Importante destacar que o chamamento público é utilizado em quase um terço dos conselhos e apresenta uma forma mais democrática de composição (BRASIL, 2021a), que havia sido recomendada em alguns materiais orientadores.

A existência de recursos materiais adequados pode qualificar o trabalho e funcionamento dos Conselhos da Comunidade, enquanto a precariedade material pode ocasionar uma série de dificuldades para a efetiva atuação do órgão (FERREIRA, 2014). 54% dos Conselhos da Comunidade possuem sede. Dentre eles, 44,7% utilizam espaço cedido pela vara de execução penal (VEP); 16,4% utilizam espaço cedido pelo fórum (por setor externo à VEP); 11,8% possuem sede alugada; 5% possuem sede própria; 7,8% utilizam espaço cedido pela prefeitura; 8,2% utilizam espaço cedido por outras entidades. 35% dos conselhos indicaram possuir funcionários contratados, como assistente administrativo(a), secretário(a), contador(a), assistente social, psicólogo(a), advogado(a), etc. (BRASIL, 2021a).

Quase um quinto (19%) dos conselhos indicam não possuir recursos financeiros. A maior parte dos conselhos possui recursos provenientes de penas pecuniárias (73,3% dos conselhos); 11,9% dispõem de recursos provenientes de doações de pessoas físicas; 8,4% de doações de pessoas jurídicas; 5,4% de convênio ou subvenção com município; 2,7% têm projetos financiados por órgãos governamentais; 1,7% convênio ou subvenção com o estado; 1,0% projetos financiados por organizações não governamentais (BRASIL, 2021a).

Sobre as ações realizadas pelo conselho, de uma maneira geral, verifica-se que o rol de funções previstas na LEP não é exaustivo (Figura 15). A inspeção de unidades prisionais, previstas na lei, é a ação mais frequente entre os conselhos (72,7% dos conselhos realizam inspeções), seguida de investimento de recursos na infraestrutura de unidades prisionais (55,6%) e diligência para obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência às pessoas privadas de liberdade (46,7%).

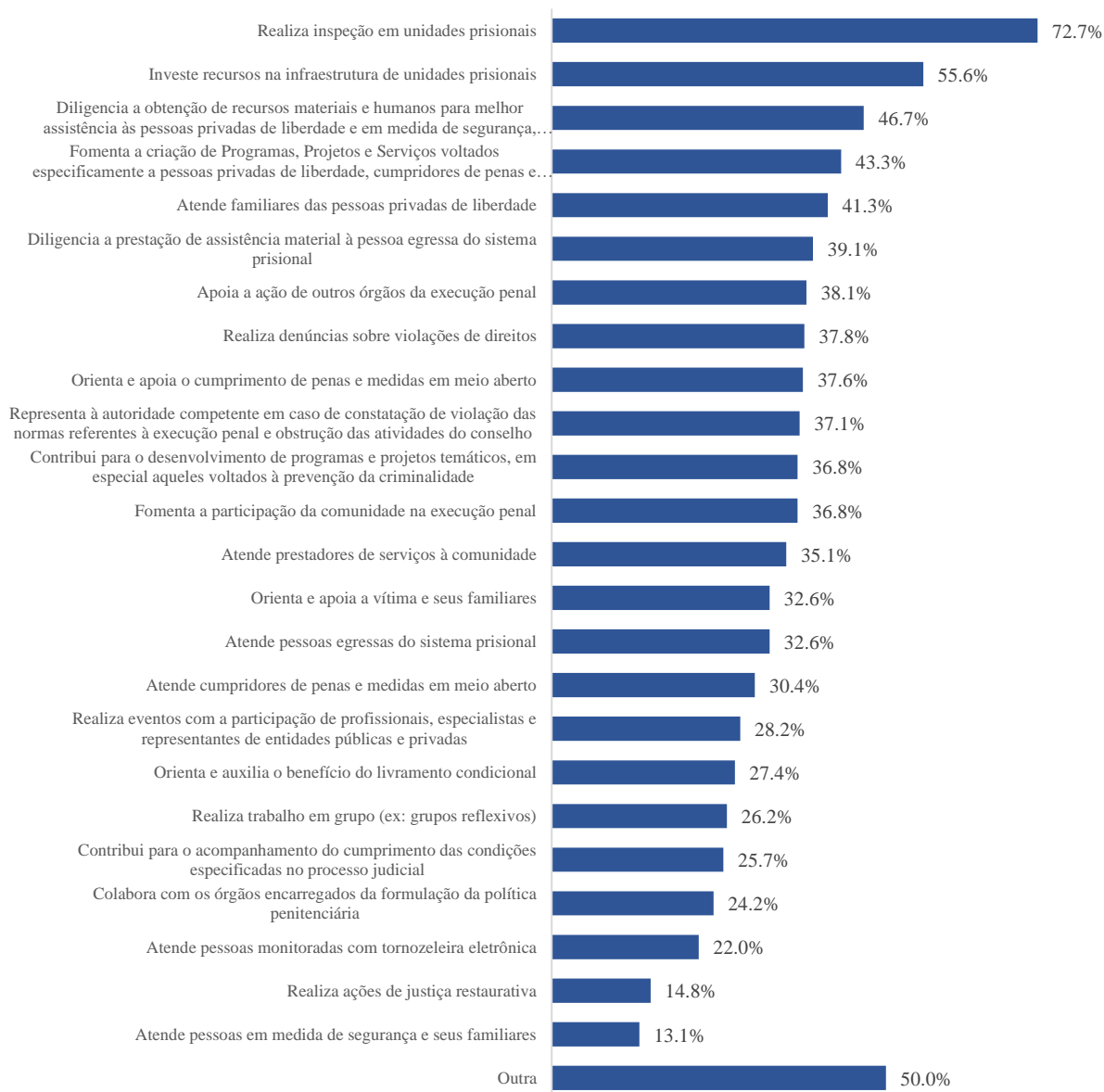
Além das atividades previstas na LEP de visitas a unidades prisionais e diligenciar pela obtenção de recursos materiais e humanos, diversas outras atividades são realizadas pelos conselhos, sendo muitas delas atividades de natureza executiva de provimento de bens, serviços e assistências às pessoas privadas de liberdade, egressas e familiares, conforme consta em materiais orientadores. Algumas atividades executivas realizadas pelo conselho referem-se a uma atuação na própria execução penal, como, por exemplo, orientar e apoiar o cumprimento



de penas e medidas em meio aberto (38,1%), atender prestadores de serviços à comunidade (35,1%), orientar e auxiliar o benefício do livramento condicional.

Em relação ao papel de fiscalização e controle social, é possível identificar que 37,8% dos conselhos realizam denúncias sobre violações de direitos e 37,1% representam a autoridade competente em caso de violação de normas referentes à execução penal e obstrução das atividades do conselho. Vale destacar que entre as ações realizadas pelos conselhos, há a colaboração com os órgãos responsáveis pela formulação da política penitenciária, realizada em 24,2% dos conselhos, o que indica que, mesmo não tendo sido criado dispositivo que garantisse uma relação de troca entre Conselho da Comunidade e o órgão estatal responsável pela formulação da política penal, quase um quarto dos conselhos conseguiram estabelecer esta relação socioestatal.

**Figura 15 Ações realizadas pelos Conselhos da Comunidade - porcentagem de conselhos que realizam cada ação**



Fonte: BRASIL, 2021a.

Em geral, as ações dos conselhos são definidas por meio de deliberações entre os membros do conselho (65%). Uma parcela menor de conselhos (20%) define as ações por deliberação exclusiva da diretoria. Apenas 7% têm suas ações definidas por determinação da vara de execução penal (BRASIL, 2021a). Este dado demonstra uma relativa autonomia das atividades do conselho na decisão sobre suas ações.

## **5.2 CONSELHOS DA COMUNIDADE – CASOS QUE ILUSTRAM A PRÁTICA**

### **5.2.1 Conselho da Comunidade 1**

Em 2016 eu fui convidada pela juíza da execução penal do Conselho da Comunidade 1 para acompanhar uma visita de inspeção do conselho a uma penitenciária. A visita foi liderada pela juíza, com participação de servidores do Tribunal de Justiça e conselheiros e conselheiras da comunidade. Esta unidade prisional masculina possui cerca de 400 presos em regime fechado ou semiaberto. Assim, os conselheiros se dividiram para passar pelos raios (onde ficam as celas dos presos) e eu acompanhei a juíza na parte da vistoria que lhe cabia. Servidores do TJ e agentes penitenciários a acompanham. Passamos pelas alas de seguro e castigo<sup>101</sup> e ela faz questão de falar com todos os presos que se encontram nesse pavilhão, para entender o motivo que os levou até ali e verificar possíveis irregularidades, necessidade de transferência, etc. A sensibilidade com que trata os casos é marcante. Uma servidora do TJ anota todas as providências que devem ser tomadas pelo Judiciário.

Em seguida, caminhamos para um pátio em que estão cerca de cinco presos esperando para falar com a juíza. A impressão que tenho é que são presos escolhidos para levar as questões gerais que afetam a coletividade de pessoas privadas de liberdade naquela unidade. Eles apresentam as questões, ela ouve atentamente e toma nota sobre o que deve ser feito para as demandas trazidas. Após ouvi-los, ela inicia uma fala com uma devolutiva sobre encaminhamentos realizados sobre questões apresentadas por eles em visitas anteriores e explica sua decisão sobre como será aplicada a súmula vinculante do STF sobre falta de vagas no regime semiaberto. Ela detalha que seria criada uma lista com fila a partir daqueles que estão com data mais próxima para progredir de regime e, se faltar vaga no semiaberto, aqueles que estiverem no semiaberto e mais próximos do direito à progressão, irão progredir para o regime aberto, deixando novas vagas para aqueles que tiveram direito à progressão para o semiaberto, uma vez que a decisão do STF estipula que o condenado não pode cumprir em um regime mais gravoso do que o que lhe foi estipulado.

Terminada a visita, os demais conselheiros e conselheiras se juntam novamente à comitiva que acompanha a juíza e sentamo-nos com a direção da unidade prisional. Nesta reunião, a juíza cobra o encaminhamento de cada item acordado na visita anterior e sugere

---

<sup>101</sup> É denominado “seguro” o pavilhão onde ficam os presos com medida preventiva de segurança pessoal e “castigo” para medidas disciplinares.

novos encaminhamentos a partir da visita realizada naquele dia – incorporando as questões trazidas pelos conselheiros e conselheiras durante a reunião.

Essa visita foi realizada antes do meu ingresso no doutorado e, portanto, antes do início desta pesquisa. Nas entrevistas que eu realizei com atores-chave no processo de reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade, eu questionei os entrevistados e entrevistadas sobre conselhos que eles consideram bons exemplos de atuação e o Conselho da Comunidade 1 apontado diversas vezes nas entrevistas.

Seis anos depois da visita descrita acima, a juíza descreve, em entrevista para essa pesquisa, a atuação do Conselho da Comunidade e seu envolvimento com as atividades do conselho. Ela instituiu esse conselho em 2013 após duas tentativas que não foram bem-sucedidas. O primeiro conselho foi instituído formalmente, mas não tinha atuação efetiva e o segundo conselho instituído teve uma atuação equivocada de alguns membros e teve que ser compulsoriamente dissolvido. A juíza não entrou em detalhes sobre a atuação irregular dos conselheiros, mas ela confirmou meu palpite quando eu mencionei que existia um problema em diversos lugares em que advogados tentam compor o conselho para ter uma posição privilegiada para captação de novos clientes ou de acesso a seus clientes.

Ela percebeu a necessidade de seu envolvimento direto nas atividades do conselho, seja para que não ocorresse desvirtuamento e irregularidade nas ações do conselho quanto para garantir um engajamento dos conselheiros e conselheiras auxiliando no fortalecimento e reconhecimento desse órgão da execução penal<sup>102</sup>. O conselho passou a ser composto por voluntários de diversas áreas, sendo muitos aposentados. Tem pessoas da Pedagogia, Contabilidade, Direito, Música, Marinha (reserva), Publicidade, Psicologia, Assistência Social, etc. Ou seja, uma composição muito diferente da prevista na LEP e, apesar de não compreenderem as diversas categorias incluídas nos materiais orientadores – como movimentos sociais, entidades de defesa de direitos humanos, egressos e familiares, de conselhos profissionais, associações de municípios, etc. – estão na categoria de pessoas da comunidade com interesse na área (BRASIL, 2018a, 2021a).

A presidente do Conselho da Comunidade 1<sup>103</sup> relata que foi convidada pela juíza, junto com outras pessoas, para constituir o conselho em 2013. O trabalho se iniciou com as visitas

---

<sup>102</sup> ENTREVISTADA 19. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (41 min.).

<sup>103</sup> ENTREVISTADA 20. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (42 min.).

correcionais e depois foram surgindo as ideias de projetos. Este conselho atua em 11 unidades prisionais masculinas e femininas, que possuem, ao todo, cerca de 15 mil presos<sup>104</sup>.

A relação estabelecida pelo conselho com a administração penitenciária é de cooperação entre as partes e isso facilita o trabalho, na opinião da juíza. Mas no início houve resistência, demoraram para entender que o intuito não era apenas de fiscalização e judicialização, mas de conjugação de esforços para melhoria de todas as atividades – que o Conselho pudesse exercer suas atividades, que o juízo realizasse suas atividades correcionais e que a própria administração prisional tivesse um respaldo melhor, em que o juízo tivesse também uma visão administrativa. De acordo com a juíza, essa colaboração contribuiu para um resultado mais eficaz com um esforço menor. É uma relação de companheirismo<sup>105</sup>.

A presidente do conselho também relata que no início dos trabalhos do conselho houve dificuldade de diálogo, pois o sistema penitenciário era muito engessado, não tinha diálogo com os agentes penitenciários e direção da unidade prisional. Mas que, aos poucos, foram mostrando que o intuito era identificar possibilidades de melhorias para atuarem conjuntamente. O Conselho da Comunidade também organizou palestras e outras atividades voltadas aos agentes penitenciários. A presidente do conselho relata que procuravam demonstrar que o intuito não era “dedurar”, mas buscar a solução e reverter quadros de irregularidades e melhorias das condições das pessoas privadas de liberdade a partir das instruções da juíza e dos relatos das pessoas privadas de liberdade. Atualmente todos os diretores têm uma boa relação com o conselho.

Apesar do destaque realizado pela juíza e pela presidente do conselho sobre a relação de companheirismo estabelecida, na visita que eu acompanhei, eu pude verificar que essa relação não prejudicou a necessidade de uma posição assertiva frente a possíveis irregularidades, que, sempre que verificadas, eram prontamente apontadas pela juíza com indicação dos encaminhamentos necessários para sanar os problemas. Essa percepção é reforçada pela presidente do conselho ao enfatizar que a juíza consegue impor respeito ao mesmo tempo em que respeita as pessoas privadas de liberdade, os agentes penitenciários e a direção da unidade. “Ela consegue puxar a orelha respeitando eles [sic]”, nas palavras da entrevistada.

Nesse sentido, a juíza relata que a atuação do Conselho da Comunidade e do Judiciário, conjuntamente, possibilitou um enfrentamento de condutas de tortura e maus tratos por parte

---

<sup>104</sup> A fonte foi ocultada por permitir a identificação do conselho.

<sup>105</sup> ENTREVISTADA 19. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (41 min.).

de integrantes do Grupo de Intervenção Rápida (GIR), uma força especial da Secretaria de Administração Penitenciária do estado. O Conselho da Comunidade conseguiu comprovar as denúncias em duas unidades prisionais e fazer instaurar processos por crime de tortura. E puderam comprovar uma mudança na dinâmica de atuação do GIR na região. A juíza determinou, inclusive, que todas as vezes em que o GIR ingressasse em uma unidade prisional, precisaria ter a presença de ao menos um integrante do Conselho da Comunidade. Atualmente este acompanhamento não é mais necessário pois cessaram os problemas de violações na atuação desse grupo.

Nas atividades do conselho, raramente surgem demandas estruturantes que envolvem uma articulação com a gestão estadual, mas, quando surgem, a juíza se encarrega de tratar diretamente com o Secretário de Administração Penitenciária. E foi estabelecida uma boa relação com o coordenador regional da Secretaria de Administração Penitenciária, da região onde a comarca está localizada<sup>106</sup>.

Para além das atividades correcionais, a presidente do conselho relata que a juíza sempre foi muito presente nas atividades do conselho e na realização de projetos. Começaram com o projeto aldeias de vida, da igreja católica; desenvolveram um projeto com mães encarceradas voltada para o vínculo da mãe com o bebê desde a gravidez; implementaram um projeto de meditação; estabeleceram parceria com a prefeitura para criação de gatil e canil em unidades prisionais com presos trabalhando para o controle de zoonoses; implementaram projetos laborais, como fábrica de pallets, fábrica de blocos e fábrica de fibra de coco; participam de feiras para expor trabalhos de artesanato produzido pelas presas; implementaram um viveiro; e estabeleceram um espaço de prevenção com crianças e jovens em situação de vulnerabilidade – o Espaço Conviver. Os reeducandos também trabalham na construção desses espaços.

Até a pandemia de COVID-19, o Conselho da Comunidade 1 contava com verbas provenientes do Judiciário, das penas de prestação pecuniária, mas todos os recursos passaram a ser destinados à Secretaria de Saúde para enfrentamento da pandemia. A juíza relata que, com as restrições orçamentárias, o Conselho da Comunidade buscou o setor privado para estabelecimento de parcerias. O conselho, inicialmente, fez algumas dívidas para montar as estruturas de produção para trabalho das pessoas privadas de liberdade. Este trabalho tem gerado recursos para os próprios presos, para o projeto de prevenção da criminalidade e para o Conselho da Comunidade e, acreditam, viabilizará a sustentabilidade financeira do conselho. Recentemente o conselho estabeleceu uma parceria com a prefeitura para cessão de um espaço

---

<sup>106</sup> Idem.

para a sede do conselho, para organizar oficinas de trabalho e espaço de recebimento de egressos.

De acordo com a presidente do conselho, a diversidade de perfil dos conselheiros contribui para a diversidade de ideias de projetos que vão surgindo. A maior parte das iniciativas depende da voluntariedade dos conselheiros, mas atualmente o conselho tem alguns colaboradores remunerados com uma ajuda de custo, como a pessoa responsável pela contabilidade. Alguns conselheiros focam suas atividades nos projetos e outros nas atividades correcionais, auxiliando a juíza (nas suas palavras). As ideias de projetos são tratadas nas reuniões mensais do conselho ou em reuniões extraordinárias. As ideias são discutidas e votadas. Todas as iniciativas são decididas no colegiado<sup>107</sup>.

A presidente do conselho conta que, por estar aposentada, ela tem disponibilidade e o Conselho da Comunidade acaba sendo sua prioridade e dedica a maior parte de seu tempo ao trabalho do conselho. Ela cita outros conselheiros que também se “desdobram em mil” para a realização do trabalho do conselho. Ela destaca que cada um oferece aquilo que pode dar, quem tem mais disponibilidade se dedica mais e enfatiza que a juíza é a “mola mestra” do conselho.

A gente faz de tudo. É uma coisa que acontece, é muito dinâmico porque a gente também segue o fluxo das coisas. A gente tem mais ou menos uma meta, mas dentro dessa meta é como se fosse o tronco da árvore, que é a meta, mas muitos galhos que vão nascendo e a gente vai atrás e vai suprimindo e vai fazendo de tudo um pouco. Tem muita história no nosso conselho. (...)

Todos que chegaram para trabalhar com a gente tem esse perfil dessa vontade no coração de levar essa integridade para o preso, sabe? Nós trabalhamos muito com o coração<sup>108</sup>.

Para ser conselheiro, de acordo com a juíza, precisa basicamente ter três requisitos: amor no coração, para desenvolver o trabalho de uma maneira isenta e sem preconceitos; ter algum tempo disponível; e ter consciência sobre a importância do engajamento da sociedade civil com a pauta prisional, para sensibilização da sociedade buscando soluções junto ao Estado. Para a juíza, uma sociedade que não se engaja com isso vai sofrer, pois a reincidência impacta essa mesma sociedade.

A recuperação do indivíduo preso e a reinserção dele na sociedade faz parte do objetivo da execução criminal. A punição simplesmente pela mera punição é uma vingança, na verdade. E uma vingança não faz o menor sentido, porque ela não interessa ao preso, ela não interessa à justiça e ela não interessa à sociedade como um todo<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Idem.

<sup>108</sup> ENTREVISTADA 20. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (42 min.).

<sup>109</sup> Entrevistada 19 em vídeo institucional do Conselho da Comunidade 1, enviado pela entrevistada em maio de 2022.

Em vídeo institucional apresentado no I Encontro Estadual de Conselhos da Comunidade de São Paulo, a juíza fala que “hoje o preso está contido e amanhã ele estará contigo” e que a grande questão é como ele vai retornar ao convívio social.

### **5.2.2 Conselho da Comunidade 2**

A atuação do Conselho da Comunidade 2 é muito conhecida entre as pessoas que trabalham com o tema, especialmente entre as que trabalham na região sul do país. A comarca abrange cinco municípios e possui um presídio regional com 651 presos, apesar de ter capacidade para 307<sup>110</sup>.

O entrevistado 17 está desde 2014 – ano em que se formou bacharel em Direito – no Conselho da Comunidade 2 e é, desde então, o presidente deste conselho. Em 2014, ele compareceu a uma audiência pública realizada pelo Judiciário para organizar o conselho, uma vez que o conselho instituído naquele momento não estava atuante. A juíza desfez o conselho e organizou eleições para a nova composição do conselho. Na ocasião da eleição o presidente da federação dos conselhos da comunidade do estado, o coordenador da pastoral carcerária e presidente de um Conselho da Comunidade de outra comarca, a juíza e o promotor indicaram o entrevistado para presidência do conselho e ele foi eleito por aclamação.

Apesar do conselho da comunidade ter constituição anterior, nunca havia sido realizada inspeção na unidade prisional. Estas se iniciaram com a posse do entrevistado e houve uma resistência inicial por parte dos conselheiros que permaneceram no conselho desde a composição anterior. As únicas ações desenvolvidas pelo conselho até aquele momento estavam relacionadas à assistência material direta, com conserto de viaturas, portões e compra de medicamentos. A direção da unidade prisional também ofereceu resistência quando o conselho iniciou as visitas de inspeção. Na primeira visita foi identificada uma deficiência em materiais de higiene – os presos não tinham escovas e pastas de dentes, sabonetes, etc. O conselho realizou uma pesquisa de preços, escreveram um projeto e submeteram em um edital de recursos da vara de execução penal. Com os recursos obtidos, conseguiram adquirir material de higiene para prover a unidade prisional por cerca de um ano e meio. Em seguida, elaboraram um projeto para construção de um módulo de saúde na unidade prisional, a partir de uma questão identificada nas entrevistas com os presos.

---

<sup>110</sup> A fonte foi ocultada por permitir a identificação do conselho.



O presidente do conselho reconhece a importância de conversar com as pessoas privadas de liberdade para identificar os problemas enfrentados por eles. Ele destaca a necessidade de um rigor nas inspeções, que não podem se restringir a um “cafezinho” com a direção da unidade prisional ou uma conversa com presos que trabalham na própria unidade (como na cozinha, por exemplo). É preciso conversar com os presos que estão nas celas e, em especial, no “seguro”, para compreender a situação da unidade, destaca Vinícius.

No início das atividades de inspeção, os agentes penitenciários tentavam interferir nessa atividade e selecionar os presos que seriam entrevistados pelos conselheiros e conselheiras. O presidente do conselho enfrentou a resistência e organizou uma metodologia de seleção dos presos para as entrevistas – um preso de cada cela, selecionados aleatoriamente da listagem de presos. Passaram a entrevistar cinquenta presos, pois havia cinquenta celas na unidade. No relato dos presos, a questão de saúde era “quase um grito de socorro”, nas palavras do entrevistado. Os presos relatavam que era necessário organizar um “pré-motim” para conseguir que um preso fosse encaminhado para uma consulta médica ou odontológica.

A partir da identificação dessa situação, o Conselho priorizou a construção de um módulo de saúde na unidade prisional, elaborou projeto, conseguiu recursos do Judiciário e construíram a Unidade Básica de Saúde na unidade prisional. O Conselho da Comunidade também identificou que havia muitos presos na unidade que provinham de uma comarca vizinha e, assim, pleitearam junto à juíza responsável pela vara desta comarca mais recursos para implementação de projetos na unidade prisional. Com os recursos obtidos, o conselho construiu depósito, almoxarifado e salas de aula. Todas as construções eram realizadas com mão de obra prisional para oportunizar trabalho e remissão da pena para os presos.

A lista de ações realizadas pelo Conselho da Comunidade 2 é grande e, na maior parte das vezes, trata-se de ações que buscam suprir as deficiências das ações estatais. Construíram espaços para a escola do regime semiaberto, espaço para trabalho, reformaram o pátio, tubos de esgoto, compraram utensílios para a escola, renovadores de ar, quadros, carteiras, montaram uma sala para o conselho dentro do semiaberto para atender os presos. Em 2016 conseguiram construir uma estrutura para atendimento multidisciplinar na unidade, com uma sala para atendimento individualizado de psicologia e outra para assistência social. Antes dessa construção, os atendimentos eram realizados em um espaço comum, utilizado pela equipe administrativa e agentes penitenciários, prejudicando os atendimentos que requereriam sigilo ou cuidado individualizado. O conselho também adquiriu câmeras de monitoramento para toda a unidade prisional para evitar tanto situações ilícitas dos apenados, quanto torturas e maus

tratos que poderiam ser praticadas por servidores. Organizaram cursos profissionalizantes, cursos de justiça restaurativa no semiaberto, projeto de remissão pela leitura, fábrica de vassouras com material reciclável, entre outros. O presidente relata que algumas atividades são demandadas pelo Judiciário e ou pelo Ministério Público.

Em 2017 o conselho comprou um carro para iniciar atendimentos a egressos do sistema prisional. As demandas das unidades prisionais dificultavam o início da atividade com egressos, mas a pandemia de COVID-19 implicou em restrições de acesso à unidade prisional e, assim, o conselho passou a se dedicar a esse projeto. Eles mapearam todos, com dados fornecidos pela Secretaria e iniciaram as entrevistas. Visitaram mais de 700 egressos e egressas que saíram depois do início da pandemia. Conseguiram organizar documentação para egressos que estavam sem documentos e implementaram um projeto junto com a prefeitura para oferta de trabalho aos egressos nas secretarias, manutenção das vias públicas, jardinagem, limpeza das secretarias, como recepcionistas, etc. Este projeto tem auxiliado egressos e egressas na sua recolocação no mercado de trabalho, sendo contratados em outros locais após essa experiência na prefeitura.

Inclusive essa semana uma delas me ligou agradecendo que ela ficou um ano e meio lá no projeto da prefeitura e agora ela se tornou cozinheira, com carteira assinada em uma empresa. Então ela me ligou mandando uma foto de uniforme, agradecendo o que o conselho tinha feito por ela. Então, aí tu vê a satisfação do trabalho voluntário, quando tu sabe que fez o mínimo possível, mas para o outro foi tudo. Ela disse “eu nunca esqueço o dia que eu saí do presídio, que eu não tinha o que comer em casa e vocês chegaram no mesmo dia na minha casa e deixaram uma cesta básica pra mim poder [sic] começar, porque eu não sabia o que fazer naquele dia. Eu não tinha o que comer naquele dia e vocês me levaram uma cesta básica”. (...) Fizemos os documentos para ela e conseguimos uma vaga lá na prefeitura<sup>111</sup>.

Recentemente fizeram um quiosque com uma jardinagem bonita no semiaberto para os familiares visitarem os presos; reformaram a parte elétrica; reformaram algumas celas; fizeram uma cozinha geral no semiaberto, que até então recebia a comida feita na ala do regime fechado e era prejudicada em dias de chuva no trajeto entre as alas; fizeram um refeitório para os agentes penitenciários; e, no momento da entrevista, estavam construindo uma padaria na ala do semiaberto para confecção dos pães para a própria unidade.

O presidente do conselho destaca a religiosidade como a principal motivação para a sua dedicação ao conselho e se sentir apoiado é essencial para a persistência dessa atividade. O Conselho da Comunidade 2 já chegou a ter trinta conselheiros e conselheiras e tem sempre mais de vinte, com cerca de dez bem atuantes e outros que se dedicavam a atividades pontuais. De acordo com o entrevistado, aqueles que mais se envolvem, em geral, tem ligação com igrejas

---

<sup>111</sup> ENTREVISTADO 17. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (59 min.).

(católica, evangélica, etc.) – uma característica do histórico de assistencialismo dos Conselhos da Comunidade, conforme abordado no Capítulo 2. Uma das conselheiras é egressa do sistema prisional, ela fez estágio no conselho enquanto cursava a faculdade de assistência social, depois trabalhou como assistente social contratada pelo conselho e hoje trabalha no Centro de Referência da Assistência Social e compõe o conselho como conselheira.

Em alguns anos, servidores da administração penitenciária compuseram o conselho e a própria diretoria. Isso possibilitou a realização de algumas ações na unidade prisional, por facilitar, inclusive, o recebimento de materiais na unidade, pois sempre tinha na unidade prisional um representante do conselho para receber eventuais materiais adquiridos. Entretanto, o presidente do conselho destaca que a liderança do conselho sempre ficou concentrada na sociedade civil e considera isso um fator importante para manter as atividades de fiscalização e controle social do conselho. Entre os conselheiros e conselheiras sempre tem pessoas ligadas a igrejas católicas (Pastoral Carcerária) e evangélicas, assistentes sociais, advogados, defensores públicos, professores de núcleos de educação para jovens e adultos, representantes de entidades ligadas a direitos humanos e às vezes policiais militares, Rotary, Lions, servidor da Câmara de Municipal, etc.

A relação com a administração penitenciária é, segundo o entrevistado, de diálogo, mas muitos projetos são atrasados pela burocracia para aprovação e demandam uma ação incisiva do conselho. E, apesar de ter uma boa relação com a administração, o Conselho da Comunidade é também incisivo na fiscalização. O presidente do conselho relata que o conselho identificou casos de tortura durante a pandemia e tomou as providências para responsabilização dos torturadores – e chegou a receber ameaças pela sua atuação.

Nós temos que pensar esse conjunto. O conselho tem uma dupla finalidade. É sim proporcionar projetos, essa parte estrutural, melhorias e tal, no campo da educação, do lazer, das atividades, mas também tem uma função fiscalizadora que não pode se abrir mão. Tem que fazer as entrevistas com os presos, tem que inspecionar, tem que apontar as questões, tem que se impor, com respeito, com harmonia, dentro da legalidade. E a gente nunca fez nada fora, sempre indo pelas hierarquias – primeiro na direção do estabelecimento, depois indo na delegacia penitenciária, chamando a superintendência para algumas questões. Não resolveu, eu levo para o juiz<sup>112</sup>.

### **5.2.3 Conselho da Comunidade 3**

O Conselho da Comunidade 3 é considerado entre entrevistados que participaram do processo de reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade como um conselho que

---

<sup>112</sup> Idem.

era referência de atuação, mas que foi cooptado pela administração penitenciária. A maioria dos conselheiros são policiais penais, e presidência do conselho é exercida por um funcionário de alto escalão do departamento penitenciário do estado e a vice-presidência é exercida por um delegado da polícia federal aposentado que já foi diretor de unidade prisional da comarca. O restante da diretoria é composta por diretor de unidade prisional, advogado, policial penal e contador. O juiz e o promotor de execução penal da comarca são membros natos do conselho. Entre os conselheiros estão outros policiais penais, diretor de unidade prisional da comarca, servidor da Secretaria de Segurança Pública, funcionária pública aposentada e representante da associação comercial e industrial. Ou seja, entre os atores não estatais estão apenas o advogado, o contador e o representante da associação comercial e industrial.

Os conselhos de políticas também têm em sua composição trabalhadores e gestores ligados ao tema – por exemplo, na saúde tem que lidar com os interesses de prestadores privados e prestadores públicos –, mas a paridade na composição garante que esses interesses não sejam predominantes (Teixeira, 2013), o que não ocorre no Conselho da Comunidade 3.

Eu entrevistei duas funcionárias contratadas do conselho<sup>113</sup>. Elas descreveram as atividades desenvolvidas pelo conselho, como atendimento psicológico, assistência social, assistência jurídica, atendimento médico nas unidades, acompanhamento familiar, projeto de remissão pela leitura, parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) para realização de cursos, bolsa de estudantes e projetos voltados a autores de violência doméstica.

Um desses projetos é voltado ao casal quando a mulher retira a medida protetiva e outro, que é o “carro chefe” do conselho, nas palavras de uma entrevistada, voltado para homens autores de violência doméstica com medidas protetivas. Neste projeto, estabelecido em parceria com o Judiciário, o juiz estabelece a participação neste projeto como uma das condicionantes da medida protetiva. O projeto consiste em doze encontros, sendo dois individuais e dez em grupo, com cerca de quinze homens em cada grupo para estabelecimento de vínculo e discussão de temas como saúde do homem, lei Maria da Penha, ciclos de violência, gênero, sentimentos, planejamento de vida e auto responsabilização.

Uma das entrevistadas destaca uma questão abordada por entrevistados de outros conselhos – que o trabalho do Conselho da Comunidade é pautado pela sensibilização da

---

<sup>113</sup> ENTREVISTADA 25. **Entrevista I.** [02.2023] Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (27 min.). ENTREVISTADA 26. **Entrevista I.** [02.2023] Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (27 min.).

situação das pessoas privadas de liberdade e a necessidade de desenvolver projetos voltados à ressocialização.

Ao contrário do que ocorre nos demais conselhos analisados, as atividades são todas realizadas pelos funcionários e funcionárias contratadas pelo conselho, inclusive as atividades de visitas a unidades prisionais – que foram suspensas no período da pandemia e ainda não haviam sido retomadas no momento da entrevista (fevereiro de 2023). As entrevistadas destacam que os conselheiros não precisariam realizar as visitas de inspeção, pois a maioria deles já trabalha na unidade prisional e, assim, sabem da realidade da unidade. Quando questionadas sobre possível conflito de interesses, que poderia dificultar encaminhamento de casos de irregularidades ou até mesmo de tortura e maus tratos, elas informaram que acreditam que dariam o devido encaminhamento, mas que até o momento não houve nenhuma denúncia. Destacam, ainda, que o trabalho do conselho é executado de modo alinhado ao Executivo e Judiciário.

#### **5.2.4 Conselho da Comunidade 4**

O entrevistado 10<sup>114</sup> participou por muitos anos do Conselho da Comunidade 4 e tem uma situação singular pois ingressou no conselho no ano de sua formação em 2006 como sociedade civil que desenvolvia projeto voltado ao teatro em unidades prisionais e, durante sua atuação no conselho, ingressou na carreira de agente penitenciário em 2009. Ele foi presidente do conselho durante aproximadamente quatro anos e saiu do conselho em 2014.

O entrevistado realizou uma autocrítica em relação à sua participação no conselho enquanto agente penitenciário, pois essa atuação inspirou outras pessoas da carreira a participar e hoje ele diz que não recomendaria essa participação devido ao conflito de interesses. Ele tinha clareza sobre os dois papéis que exercia e não deixava de atuar de maneira incisiva frente às irregularidades encontradas nas visitas realizadas nas unidades prisionais e, por isso, ele “foi agregando inimidades” – tanto na carreira à qual pertencia quanto de demais atores envolvidos na execução penal. Ele relata que apresentou relatórios com irregularidades ao juízo e chegou a fazer representação contra o juiz da execução penal na Corregedoria de Justiça do estado por não ter tomado as providências mínimas necessárias. De acordo com o entrevistado, houve uma retaliação por parte do Judiciário estadual, que publicou uma normativa interna limitando o acesso do conselho a recursos de penas de prestação pecuniária. E, segundo ele, o juiz da

---

<sup>114</sup> ENTREVISTADO 10. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (1 h 01 min.).

execução penal entendia que ele deveria conduzir administrativamente as atividades do conselho.

O entrevistado n. 10 relata que sempre fez em seus relatórios os apontamentos necessários relacionados a todos os órgãos envolvidos em irregularidades ou que demandariam algum tipo de ação. Por outro lado, ele também buscou colaborar com o sistema, com doações, auxílio para obtenção de medicamentos, etc. O conselho questionava a direção das unidades prisionais sobre projetos que poderiam ser implementados pelo conselho, mas, em geral, as demandas trazidas estavam relacionadas à manutenção da unidade prisional. Ele entende que o papel do conselho não é substituir o Executivo, mas, frente a situações de carências “gritantes”, o conselho agia para garantir condições mínimas para a população privada de liberdade. O conselho também buscava executar projetos que não impactassem na organização da unidade – projetos que não gerassem uma demanda por escolta, por exemplo. O ex-presidente do conselho destaca que o conselho atuava na intermediação de recursos e também na fiscalização da unidade.

O Conselho da Comunidade 4 tem um policial penal na presidência e o entrevistado considera que o conselho não tem atuado efetivamente. O conselho conta com outros policiais penais, servidores públicos de outros órgãos do Executivo estadual e advogados, que são contrários à participação social. Segundo o entrevistado, há uma captura do conselho por um grupo de “bolsonaristas” – um grupo com afinidade política com o ex-presidente Jair Bolsonaro e sua perspectiva repressiva em relação à política criminal e penal. O entrevistado compara sua atuação com a gestão atual do Conselho da Comunidade. Enquanto ele apontava irregularidades e, sendo policial penal, ganhava inimizades, os atuais policiais penais que atuam no conselho não apontam as irregularidades e apenas atribuem um selo de unidade visitada como se tudo estivesse regular.

Enquanto estava à frente do conselho, atuou para instalação e atuação de Conselhos da Comunidade em outras comarcas do estado, mas hoje percebe que houve um esvaziamento dessa atuação. Inclusive, o Ministério Público, que sempre acompanhou as reuniões do conselho, se afastou e não acompanha as atividades do conselho atualmente. O entrevistado destaca ainda que os conselhos das demais comarcas do estado “acabaram” – deixaram de atuar formal ou informalmente.

### 5.2.5 Conselho da Comunidade 5

Eu entrevistei duas pessoas que atuaram como conselheiras no Conselho da Comunidade 5 em momentos distintos e ambas retratam um cenário similar – um conselho disfuncional, afetado por disputas políticas internas e externas. Trata-se de um conselho que atua em uma comarca grande, com muitas unidades prisionais e cujas atividades estão centradas nas visitas a essas unidades. Este conselho não se constituiu como associação sem fins lucrativos e, por isso, não tem acesso a recursos para execução de projetos.

A entrevistada 14 relata que havia um lugar de poder ocupado por membro do Judiciário e que este tratava o conselho como um colegiado submetido ao Judiciário e não como um órgão autônomo. O Judiciário definia a pauta das reuniões, onde iriam se reunir e quais pessoas seriam convidadas a compor o conselho. Alguns membros da sociedade civil organizada e da pastoral carcerária realizavam disputas internas, mas, em geral, “eram vencidos pelo cansaço”, nas palavras da entrevistada. Havia uma tentativa de enfraquecimento a partir do questionamento de legitimidade daquele espaço com acusações de que alguns conselheiros eram membros de facção criminosa. Enquanto a entrevistada 14 participou do conselho, este não tinha estrutura física e contava com a sessão de espaços na estrutura do Judiciário, o que, segundo ela, contribuía para uma captura ainda maior do conselho pelo Judiciário<sup>115</sup>.

Já quando a entrevistada 16 participou deste conselho, as reuniões eram realizadas em um espaço cedido pela pasta do Executivo estadual ligada a direitos humanos. O conselho era um ambiente belicoso, com muitos atritos com a presidente do conselho, advogada que criava “regras absurdas”, afirma a entrevistada. Ela relata que o conselho fazia poucas visitas a unidades prisionais, produziam relatórios e não havia devolutiva sobre esses relatórios e providências que foram tomadas a partir deles. A maior parte do tempo gasto no conselho, em especial nas reuniões mensais, eram com brigas internas com a presidente. Pessoas que mantinham um embate com ela acabavam saindo do conselho<sup>116</sup>. Quando a entrevistada 14 participou do conselho ainda tinha a participação de diversas entidades ligadas à defesa de direitos humanos, mas quando a entrevistada 16 participou, havia uma predominância de pessoas ligadas ao mundo acadêmico e advogados.

O regimento interno do conselho estabelece um limite de anos para permanência na presidência do conselho, que já foi atingido pela presidente, mas sempre que o assunto de uma

---

<sup>115</sup> ENTREVISTADA 14. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.).

<sup>116</sup> ENTREVISTADA 16. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (21 min.).

nova eleição era levado à reunião, havia novos embates e não conseguiam encaminhamento da questão. O mesmo ocorria quando algum conselheiro sugeria a formalização do conselho com personalidade jurídica de direito privado, uma vez que, segundo a entrevistada 16, a formalização e a elaboração de um estatuto, que substituiria o regimento interno, poderiam limitar o poder da então presidente.

Havia uma desconfiança sobre o interesse da presidente para permanência no conselho e a insistência para que ela fosse sempre a responsável pela visita a uma determinada unidade. O acesso privilegiado de conselheiros e conselheiras a unidades prisionais e aos presos é uma questão recorrente nas entrevistas – não apenas por suscitar o debate sobre a participação de familiares de pessoas privadas de liberdade e egressos que poderiam ter acesso a familiares presos ou de facções criminosas, mas também pela facilidade com que advogados poderiam ter a seus clientes ou acesso privilegiado para captar novos clientes, conforme mencionado na descrição do Conselho da Comunidade 1.

Se enquanto a entrevistada 14 participou do conselho o Judiciário ocupava uma posição de poder no conselho, enquanto a entrevistada 16 participou o Judiciário não participava do conselho e a presidente do conselho centralizava toda a comunicação com esta instituição. Em muitos embates com a presidente, esta pautava sua argumentação em uma suposta decisão do Judiciário sobre a questão, mas os conselheiros e conselheiras questionavam a veracidade dos impedimentos impostos pelo Judiciário segundo a presidente – como, por exemplo, a limitação para participação de familiares de pessoas privadas de liberdade e egressos do sistema prisional na composição do conselho.

A entrevistada 16 também relata uma dificuldade de acesso aos estabelecimentos penais. Os conselheiros possuíam uma carteira de identificação emitida pelo Judiciário para facilitar o acesso às unidades, mas, ainda assim, foram impedidos diversas vezes de entrar na unidade, precisando retornar em outro dia. E, quando entravam nas unidades, muitas vezes tinham seu acesso limitado, sem poder entrar nos raios, com servidores da unidade prisional selecionando quais presos seriam entrevistados pelo conselho e com agentes penitenciários acompanhando as conversas.



## 5.2.6 Conselho da Comunidade 6

O entrevistado 15<sup>117</sup> relata que, quando conseguiram incluir a participação de pessoas da sociedade civil, voluntários que não se restringiam à representação estipulada na LEP, foi possível estabelecer um conselho mais ativo, com pessoas engajadas. A entrevistada 7<sup>118</sup>, que foi presidente deste conselho, relata que a visita às unidades prisionais e escuta dos relatos das pessoas privadas de liberdade tinham centralidade nas atividades do conselho. Ela complementa que as demandas que se transformavam em atividades do conselho vinham das celas – como, por exemplo, demandas por reformas, falta de água, falta de trabalho. O principal critério para execução dos recursos financeiros era o benefício que traria para as pessoas privadas de liberdade. A partir das demandas, os conselheiros e conselheiras tinham ideias de projetos, conversavam com a direção da unidade e mobilizavam sua rede para estabelecer parcerias, etc.

O entrevistado 15 reconhece que a realidade prisional é pesada e houve um cansaço entre os conselheiros e conselheiras ao longo dos anos e a atividade do conselho foi se enfraquecendo. O conselho ficou mais suscetível a uma captura para uma atuação orientada ora pelo Judiciário ora pela administração penitenciária, inclusive com agentes penitenciários em sua composição. Segundo o entrevistado, o conselho passou a ser um órgão executivo financeiro, que executa verbas para a unidade prisional – substituindo o Estado e recompondo a verba da unidade de maneira indireta. A entrevistada 7 utiliza uma analogia para caracterizar a mesma situação descrita pelo entrevistado 15 – ela diz que atualmente o conselho é um banco para a unidade prisional. A forma como os recursos financeiros do conselho serão gastos é definida pelo Executivo ou pelo Judiciário e, em alguns casos, pelo Ministério Público (Entrevistado 15).

Ele descreve algo semelhante ao relatado pelo entrevistado 10, do Conselho da Comunidade 4, ao dizer que o conselho acabou sendo atropelado por um processo de política truculenta e punitivista, em que qualquer atuação que contrarie esse modelo encontra dificuldades e resistências. Ele destaca, ainda, que a pouca permeabilidade do sistema prisional e sua dificuldade de acesso contribui para que os interesses daqueles que orientam o funcionamento desses espaços se fechem para a participação social. A entrevistada 7 destaca que atualmente os Conselhos da Comunidade atuam para manutenção do sistema corretivo e repressivo, que “hoje os conselhos sustentam o sistema, a manutenção do sistema”.

---

<sup>117</sup> ENTREVISTADO 15. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (21 min.).

<sup>118</sup> ENTREVISTADA 7. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (38 min.).

### 5.3 RELAÇÕES SOCIOESTATAIS E LÓGICAS DE TROCA NO NÍVEL LOCAL

Apesar das regras serem as mesmas para todos os Conselhos da Comunidade, a prática dos conselhos parece se diferenciar por fatores contextuais locais, as interações dos atores e as estratégias por eles utilizadas. É consenso entre entrevistados que atuaram tanto no nível local quanto no nível macro de elaboração da política que o papel dos Conselhos da Comunidade deve estar atrelado ao comprometimento com a condição das pessoas presas, mas foi possível identificar em algumas entrevistas que essa causa nem sempre se apresenta entre os conselheiros, seja pela falta de encaminhamentos (ou falta da tentativa de encaminhamentos) frente às irregularidades identificadas nas visitas, conforme relatado pelas entrevistadas do Conselho da Comunidade 5, ou pela cooptação ocorrida em diversos conselhos por órgãos do sistema de justiça criminal, especialmente pelo Executivo, como nos Conselhos da Comunidade 3, 4 e 6.

**Quadro 10 Componentes dos casos analisados**

Casos analisados					
	Contexto local	Causa	Recursos	Atores	Estratégias e ações
CC 1	- Judiciário e CC atuam conjuntamente - Resistência inicial do Executivo, mas contexto foi alterado com a atuação do CC	Presente	Financeiros: Inicialmente dependiam dos recursos do Judiciário, mas agora contam apenas com recursos de parcerias com setor privado para trabalho de presos. Recursos judiciais e administrativos do Judiciário.	Judiciário e CC atuam conjuntamente, articulados com a administração prisional e mobilizam interações com prefeitura e setor privado para desenvolvimento de projetos	- Responsabilização em casos de violação de direitos - Articulação com poder Executivo para políticas e programas - Execução direta de projetos de assistência
CC 2	- Respaldo do Judiciário - Resistência inicial do Executivo, mas contexto foi alterado com a atuação do CC	Presente	Financeiros: recursos do Judiciário e outros recursos captados pelo CC	Quando necessário, CC mobiliza outros atores públicos (Executivo e Judiciário)	- Responsabilização em casos de violação de direitos - Articulação com poder Executivo para políticas e programas - Execução direta de projetos de assistência e manutenção da unidade prisional
CC 3	- Atores do sistema de justiça criminal participam do Conselho	Ausente - compromisso com a administração prisional	Financeiros: recursos do Judiciário	Funcionárias contratadas pelo CC exercem as atividades. CC cooptado pela administração da unidade prisional e pelo Judiciário local	- Ausência de fiscalização - Execução direta de projetos em apoio ao Judiciário e ao Executivo
CC 4	- Resistências do Judiciário e do Executivo local à participação social no sistema prisional - Juiz entendia que deveria conduzir administrativamente as atividades do CC - Bolsonarização de forças policiais nos últimos anos	Presente em um primeiro momento, mas atualmente o compromisso é com a administração prisional	Financeiros: recursos do Judiciário e outros recursos captados pelo CC	Inicialmente CC composto por sociedade civil, mas atualmente cooptado pela administração prisional	- Momento inicial com tentativa de responsabilização em casos de violação de direitos, às vezes sem respaldo do juiz de execução. Atualmente sem fiscalização efetiva - Execução direta de projetos de assistência e manutenção da unidade
CC 5	- Visões limitadas sobre a atuação do CC por atores locais	Presente/ausente	Sem recursos	CC sem atuação colaborativa com demais atores	- CC atua em inspeções prisionais sem efetividade
CC 6	- Tinha respaldo para participação da sociedade civil, mas deixou de ter - Bolsonarização de forças policiais nos últimos anos	Presente em um primeiro momento, mas atualmente o compromisso é com a administração prisional	Financeiros: recursos do Judiciário e outros recursos captados pelo CC	CC tinha participação da sociedade civil, mas foi cooptado por atores do sistema de justiça criminal	- CC atuava a partir de demandas "vindas das celas", mas atualmente quem define como gastar os recursos são Executivo, Judiciário e, às vezes, Ministério Público.

Fonte: elaboração própria

Nos fatores contextuais é possível identificar juízes com diferentes concepções sobre a possibilidade de atuação dos Conselhos da Comunidade. Tanto o Conselho da Comunidade 1 quanto, em determinado momento relatado pela entrevistada 14, o Conselho da Comunidade 5 possuem juízes da execução com uma visão de Conselho da Comunidade como um órgão de apoio ao juízo da execução. Entretanto, no CC 5 o juiz partia desta visão para limitar a atuação do conselho, enquanto a juíza do CC 1 se envolveu diretamente nas atividades do conselho para legitimar e impulsionar sua atuação.

A resistência do Executivo, mais especificamente da administração da unidade prisional, é um fator contextual importante e que, em alguns casos, como os Conselhos da Comunidade 1 e 2, foram modificados a partir da atuação do conselho – e da juíza, no caso do Conselho da Comunidade 1.

Os atores locais interpretam as regras de maneiras diversas e a configuração da interpretação de cada ator local contribui para o arranjo implementado na prática. Em geral, há uma resistência do Executivo à participação social, mas em alguns casos esse fator contextual foi modificado pelo respaldo atribuído ao conselho pelo Judiciário e/ou pelas ações executivas desempenhadas pelo conselho, que contribuía com as atividades da administração prisional.

Os Conselhos da Comunidade exercem, na realidade, diferentes papéis e um mesmo conselho pode mudar de figura a depender da função que está exercendo. Os conselhos, em geral, exercem uma função de controle social através da atividade de fiscalização das unidades prisionais. Nessa atividade é verificada uma participação social no controle da execução penal, em que o Conselho da Comunidade exerce um papel de intermediação, defendendo os interesses de pessoas privadas de liberdade frente a atores estatais – Executivo ou Judiciário.

Os Conselhos da Comunidade têm legalmente o dispositivo de informar o Poder Judiciário, através de relatórios mensais enviados ao juiz da execução, e o Poder Executivo, através de relatórios mensais ao Conselho Penitenciário. Conforme abordado no Capítulo 3, esta ação baseia-se na informação como bem básico de troca (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012), em que os Conselhos da Comunidade atuam como intermediadores entre a população privada de liberdade e o Estado, fiscalizando a atuação dos atores do sistema de justiça criminal, especialmente da administração prisional. O bem básico de troca garantido na LEP em relação à fiscalização é apenas a informação, mas a mudança institucional apresentou possibilidades de representação à autoridade competente, o que pode ser verificado na prática de Conselhos da Comunidade, como 2 e 4 (não cito o 1 aqui pois era a juíza quem realizava

esse papel) e, na prática, alguns conselhos demandam diretamente a administração prisional para ações frente a irregularidades identificadas.

As ideias de participação social e de representação mobilizadas pelos materiais orientadores estão relacionadas ao intuito de possibilitar aos Conselhos da Comunidade a lógica de fazer fazer (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012), buscando aproximar esses conselhos dos conselhos gestores de políticas. O papel de agente formulador de política almejado pela mudança institucional descrita nos capítulos anteriores teve um resultado diferente do esperado. O intuito da mudança institucional era aproximar esses conselhos dos conselhos de políticas, de modo a colaborar com o Executivo na formulação de políticas penais.

Entretanto não foi criado um dispositivo que garantisse um canal institucionalizado de articulação entre Conselho da Comunidade e Executivo e, desse modo, os conselhos tiveram que agir criativamente para atuar no sentido de colaborar com a formulação de políticas. Pelas entrevistas realizadas, este tipo de atuação enquanto uma relação de troca baseada em poder, em que sociedade mandata o Estado, ocorre nos Conselhos da Comunidade quando estes exercem papel de intermediador e demandam do Poder Executivo (estadual ou municipal) a implementação de políticas, programas ou assistências à população privada de liberdade. Esse tipo de atuação foi estabelecida nos Conselhos da Comunidade 1 e 2, em que o conselho – e a juíza da execução, no caso do CC1 – demandavam diretamente ações da administração prisional baseadas em questões identificadas nas visitas e entrevistas com pessoas privadas de liberdade. Assim, a lógica do fazer fazer é mais comumente praticada atrelada ao papel de fiscalização e controle social da execução penal do que ao papel de formulação de políticas junto ao Estado, de uma maneira geral.

Por outro lado, os Conselhos da Comunidade exercem o papel formulador frequentemente, mas sem mandar o Estado, ou seja, sem um dispositivo de participação social, mas exercendo também o papel de implementação e captação de recursos para os projetos que elaboraram. E esse é um papel que o conselho exerce de substituição ao Estado, provendo diretamente bens, serviços e assistências às pessoas privadas de liberdade através de recursos públicos (do Judiciário ou de convênios com órgãos do Executivo) ou privados (doações, parcerias com setor privado, organizações não governamentais, etc.).

A função executiva dos Conselhos da Comunidade, em alguma medida, pode ser considerada com a lógica de ação fazer ter (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012), em que Estado e sociedade se proveem mutuamente, em uma triangulação de relação entre sociedade, Judiciário e Executivo. Os Conselhos da Comunidade apresentam projetos ao

Judiciário para obtenção de recursos para execução de projetos no sistema prisional. A iniciativa desses projetos pode ser do próprio Conselho da Comunidade ou este pode ser instado pelo juiz da execução penal ou pela administração da unidade prisional (e, em alguns casos, até pelo Ministério Público) a apresentar determinado projeto de acordo com a necessidade local. Os projetos podem prover bens, como a aquisição de materiais de higiene ou de uso pessoal para as pessoas privadas de liberdade, a construção de módulo de saúde, de educação ou de trabalho na unidade prisional, ou a implementação de serviços, como assistência educacional, laboral, etc.

Esse papel executivo do Conselho da Comunidade apresenta diferentes formatos. Um desses formatos aproximam os Conselhos da Comunidade de programas associativos, que são programas de políticas públicas com ênfase nos territórios, para acesso a políticas governamentais e “com repasse direto de recursos públicos para movimentos sociais atuarem na execução de políticas públicas” (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021, p. 16). No caso dos Conselhos da Comunidade há uma triangulação diferenciada na interface socioestatal, uma vez que não se trata de um programa do Executivo que repassa recursos à sociedade civil para sua implementação, mas se refere a projetos implementados pela sociedade civil – Conselhos da Comunidade – geralmente com recursos do Judiciário, através das penas de prestação pecuniária, em um espaço gerido pelo Executivo estadual. E esses projetos podem ser criados pela própria sociedade, pelo Executivo ou, ainda, pelo Judiciário.

O Judiciário apresenta aqui também uma função executiva, diferente do observado em outras áreas de políticas públicas, em que atua decidindo em processo judicial e interferindo na execução de recursos do Poder Executivo. A observação de De Vitto destacada anteriormente de que o Judiciário acaba definindo demandas e interferindo diretamente na política penal toma novas proporções quando o juízo local se torna gestor de recursos e é o responsável por definir quais projetos serão subsidiados por estes recursos.

Outro formato observado na prática dos Conselhos da Comunidade se distancia dos programas associativos pois o Estado (Executivo ou Judiciário) não participa e o conselho atua por conta própria, elaborando projeto, captando recurso e executando em um espaço público. Certamente os conselhos precisam de autorização da administração prisional para executar esses projetos, mas, muitas vezes, o envolvimento dos órgãos públicos se limita a essa anuência – última linha da gramática relacional incluída no quadro 11 abaixo, que está destacada em vermelho por não se tratar de uma relação socioestatal.

## Quadro 11 Configuração prática da lógica de ação entre sociedade e Estado

Prática dos Conselhos da Comunidade			
	Lógica da ação	Gramática relacional	Descrição da ação
<b>Informação</b>	Fazer saber	Sociedade informa o Estado	Enviar relatórios mensais ao juiz, ao Conselho Penitenciário e outros órgãos da execução penal
<b>Poder</b>	Fazer fazer	Sociedade 'mandata' o Estado	Propor adoção de medidas adequadas, na identificação de eventuais irregularidades
			Representar à autoridade competente quando identificadas violações
			Comunicar a Defensoria Pública sobre pessoa presa sem assistência jurídica
			Solicitar instâncias municipais e estaduais a incluírem pessoas privadas de liberdade, em monitoração eletrônica, em alternativas penais ou egressas prisionais como público destinatário de suas políticas
			Colaborar na formulação de políticas penais
<b>Bens e serviços</b>	Fazer ter	Estado e sociedade se proveem mutuamente - programa associativo	Judiciário demanda ação do CC na implementação de determinado projeto (com recursos do TJ)
		Estado e sociedade se proveem mutuamente - programa associativo	Executivo demanda ação do CC na implementação de determinado projeto (com recursos do TJ)
		Estado e sociedade se proveem mutuamente - CC provê PPL, com recursos públicos	CC identifica demanda e implementa projeto com recursos públicos (TJ ou convênio)
		Sociedade (CC) provê sociedade (PPL)	CC identifica demanda e implementa projeto com recursos privados

Fonte: elaboração própria

Assim como a participação promovida nos programas associativos (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021), a atuação dos Conselhos da Comunidade na execução de políticas e projetos em substituição ao Estado contém potencialidades pela possibilidade de mobilização da sociedade em articulação direta com as pessoas privadas de liberdade e o Estado, mas trata-se de iniciativas que vão na contramão da ideia de universalização de direitos, uma vez que estão suprindo pontualmente demandas que deveriam ser providas continuamente pelo Estado.

Conforme mencionado no capítulo 2, Gomes de Sá, em discussão sobre o anteprojeto de lei da execução penal, afirmou que o Conselho da Comunidade “não temos dúvida, suprirá as deficiências do Estado, embora, isto não esteja dito expressamente, mas com certeza caminhará nesta direção” (GOMES DE SÁ, 1982, p. 613). Na entrevista com o presidente do

Conselho da Comunidade 2 é possível verificar que, no caso deste conselho específico, Gomes de Sá não se equivocou. A atuação deste conselho é de evidente substituição ao Estado, com construção de diversos módulos na unidade, aquisição de bens, provimento de serviços e assistências, mas sem deixar de exercer um papel fiscalizador em relação a violações de direitos das pessoas privadas de liberdade.

Rocha também destaca outros exemplos de substituição ao papel do Estado exercido pelos conselhos. Segundo Marco Antonio, em quase todas as comarcas do Paraná, os Conselhos da Comunidade recebem recursos do Judiciário e sua impressão é de que ou o departamento penitenciário estadual ou o próprio juízo estão utilizando esses conselhos como uma agência civil de execução penal. Rocha relata que os conselhos executam penas e medidas alternativas à prisão, fiscalizam comparecimento mensal, monitoram pessoas com tornozeleira eletrônica e isso, complementa Rocha, compete ao Poder Executivo estadual, isso é execução da pena e não papel do Conselho da Comunidade<sup>119</sup>.

Uma outra função exercida na prática por alguns conselhos não foi incorporada no quadro acima pois retira a sociedade civil do Conselho da Comunidade e o transforma em uma extensão da administração prisional, como uma fonte de recursos adicionais para a unidade prisional, conforme destacado por alguns entrevistados e verificado especialmente no Conselho da Comunidade 3.

#### **5.4 FATORES CONTEXTUAIS E CONSTRANGIMENTOS**

A partir dos casos relatados acima é possível identificar que as ideias mobilizadas pelos atores que buscaram uma reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade permanecem em disputa, com exceção da função executiva desses conselhos, que indica uma consolidação. E a própria função executiva e o acesso a recursos financeiros possibilitados com a constituição do conselho como entidade de direito privado parece contribuir para a permanência das demais questões em disputa, principalmente a falta de autonomia, uma vez que o acesso a recursos torna o conselho mais suscetível a tentativas de ingerência do Executivo e/ou do Judiciário para decidir sobre como os recursos devem ser gastos.

Os formuladores da Lei de Execução Penal atribuíram ao Judiciário a função de instalar o Conselho da Comunidade para garantir a esses conselhos uma autonomia em relação à administração prisional, que seria o principal sujeito das fiscalizações do conselho. Entretanto,

---

<sup>119</sup> ROCHA, Marco Antonio da. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (56 min.).

a dependência do Judiciário se apresentou como um revés dessa medida, principalmente pela ausência de dotação orçamentária própria para o conselho.

Marco Antonio destaca que as autoridades “do fórum” fazem muita diferença, pois se o juiz quiser um conselho participativo, ele vai escolher pessoas com esse perfil, mas

um grande erro da nossa legislação é deixar um órgão que tem a ver com participação totalmente na mão do juiz. Eu penso que quando você tem no fórum um juiz que confia no conselho, que dá autonomia para o conselho, que incentiva o conselho a ir além do burocrático, isso também ajuda muito. E um promotor também que dá força, que dá apoio, que incentiva os conselhos, que fortalece os conselhos, que enfrenta o diretor da prisão que não quis deixar o conselho entrar, eu penso que isso também faz muita diferença. Porque o conselho está enfrentando um sistema que está posto há quinhentos anos, então ele tem que ser legitimado pelo juiz, ele tem que ser legitimado pelo promotor (ROCHA, 2022)<sup>120</sup>.

Rocha aponta que houve um avanço em relação à dependência do juiz com a decisão no estado do Paraná de todos os Conselhos da Comunidade se constituírem como associação sem fins lucrativos, uma vez que os conselhos deixaram de depender do juiz para alterar a composição. Uma vez instituído o conselho pelo juiz, este passa a ter vida própria.

Apesar da constituição dos conselhos como associação sem fins lucrativos conseguir uma independência maior dos conselhos em relação aos juízes, a dependência não é totalmente superada. Em primeiro lugar pela dependência de acesso a recursos das penas de prestação pecuniária e, em segundo lugar, para encaminhamento de irregularidades identificadas pelos conselheiros. Além dos exemplos já mencionados, Marco Antonio da Rocha, assistente social, conselheiro da comunidade, integrante da Feccompar desde a sua criação e pesquisador do tema, cita exemplo de relatórios encaminhados por conselheiros a juízes com relatos de tortura que não têm nenhum encaminhamento. Ele destaca que, como a legislação não fortalece o conselho, cabe ao juiz dar essa legitimidade, facilitar a entrada nas unidades quando os conselheiros encontram dificuldades e dar encaminhamento judicial das questões apontadas, quando necessário.

Eduardo Georjão Fernandes, responsável pela elaboração dos materiais do CNJ (pesquisa, resolução e manual), destaca a questão da estrutura física dos Conselhos da Comunidade, apontando que, quando a sede do conselho é em local cedido pelo Judiciário, pode haver uma maior subserviência em relação aos juízes, mas, por outro lado, se a sede não é no Judiciário, pode haver uma dificuldade de articulação maior com o Judiciário, uma vez que a proximidade facilita o acesso<sup>121</sup>.

---

<sup>120</sup> Idem.

<sup>121</sup> FERNANDES, Eduardo Georjão. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (49 min.).



No caso do Conselho da Comunidade 1, a dependência do juiz foi catalisada de uma maneira positiva, uma vez que o conselho desenvolve diversos projetos em benefício das pessoas privadas de liberdade. Fica claro na entrevista com a juíza e com a presidente do conselho a centralidade daquela na condução das atividades do conselho. Inclusive a própria juíza afirma, em vídeo institucional, que o conselho é um órgão de apoio ao Judiciário. E, considerando este exemplo específico, em que a juíza tem um perfil comprometido com as atividades de correição, o trabalho desenvolvido conjuntamente com o conselho para visitas de inspeção se complementam e dão um respaldo às irregularidades identificadas pelo conselho, além de garantir o devido encaminhamento.

O Conselho da Comunidade se constitui com um grupo de voluntários, extraídos da sociedade civil e que auxiliam o juízo das execuções e também na parte de correedoria dos presídios, prestando apoio ao juízo, tanto durante a fase da pena privativa de liberdade como também quando eles retornam ao convívio social, ou seja, também apoiar os egressos do sistema<sup>122</sup>.

O Conselho da Comunidade 1 pode ser considerado um caso de sucesso, considerando os princípios e diretrizes estabelecidas nos materiais publicados ao longo dos anos, uma vez que desenvolve atividades fiscalizadoras, executivas, articuladoras e formuladoras indicadas nos manuais. Entretanto, a autoridade prática estabelecida nesse conselho depende essencialmente do papel desempenhado pela juíza de execução penal. Outros juízes entrevistados para esta tese foram apontados por ativistas institucionais como juízes que potencializam o papel do conselho (ou o faziam quando atuavam na execução penal), como João Marcos Buch em Santa Catarina, Luis Carlos Valois no Amazonas e o já mencionado Luciano André Losekann no Rio Grande do Sul.

A mudança nas regras permanece como algo em disputa e depende, principalmente, da concepção que o juiz tem sobre a possibilidade de atuação do conselho.

Acho que o fato de não ocorrer uma releitura de fato também normativa, um reposicionamento, faz com que isso puxe em geral sempre para trás, em especial porque o Conselho da Comunidade depende bastante da criação dos juízes. Então eles ficam em alguma medida amarrados. Porém, a ideia era que para ser efetivo era necessário esse processo de releitura e que eles poderiam se bancar pela Constituição já que a LEP não traz esses preceitos. Acho que faz todo sentido e está no campo de disputa, né? E eles são os principais interessados, os conselhos no caso de fazer essa proposição dessa releitura, incentivo a que permanecessem atuantes até que tivesse outro momento oportuno e que pudesse repaginar também formalmente. Agora também, por outro lado, quanta coisa formal existe e que não funciona bem. Não é isso que vai garantir que os conselhos tenham esse caráter. Ajuda? Ajuda. Mas só por isso não (DAUFEMBACK, 2022).

---

<sup>122</sup> Entrevistada 19 em vídeo institucional, disponibilizado pela entrevistada em 19 mai. 2022. Disponível em arquivo pessoal.

Os resultados das mudanças recentes implementadas pelo Conselho Nacional de Justiça ainda não puderam ser medidos por essa pesquisa, uma vez que as entrevistas foram realizadas antes da publicação da Resolução nº 488, de 2023. Esta resolução tem potencial de impacto maior na concepção dos juízes sobre o papel dos Conselhos da Comunidade do que os materiais orientadores publicados anteriormente, uma vez que o Conselho Nacional de Justiça tem a missão de “promover o desenvolvimento do Poder Judiciário em benefício da sociedade, por meio de políticas judiciárias e do controle da atuação administrativa e financeira”<sup>123</sup>. Essas medidas respaldam os Conselhos da Comunidade nesse campo de disputa em busca de maior autonomia.

Mas, por outro lado, cabe destacar que, mesmo que os juízes passem a dar mais autonomia para os conselhos, estes ainda dependem majoritariamente dos recursos provenientes de penas de prestação pecuniária e cabe ao Judiciário selecionar os projetos inscritos em editais para obtenção dos recursos.

Nesse sentido, outra medida importante realizada pelo CNJ recentemente foi a publicação da nota técnica em parceria com a Confederação Nacional de Municípios para a criação de fundos municipais voltado especificamente para políticas penais locais, com possibilidade de financiamento de atividades dos Conselhos da Comunidade. Ainda existem poucos fundos criados no país, mas esta é uma possibilidade de diminuir a potencial influência que a visão do juiz tem sobre as atividades do Conselho da Comunidade.

A falta de dotação orçamentária específica para uma secretaria executiva do Conselho da Comunidade tem dificultado historicamente a sustentabilidade das ações do conselho e, por outro lado, a possibilidade de acesso aos recursos das penas pecuniárias e outras possibilidades de captação de recursos passou a atrair a gestão penitenciária para que esses recursos sejam gastos em melhorias das unidades prisionais, em substituição das ações do Estado (PFALLER; GONÇALVES; GRAZIOLA; BALAN, 2022). Daufemback atribui à crescente visibilidade das ações dos conselhos o interesse de ocupação desses espaços por servidores penais. Ela acredita que poderia ter um debate sobre a questão da representatividade dos diferentes atores afetados pela política penal no conselho, mas o que ocorreu foi uma apropriação de alguns conselhos por policiais penais e pela direção da unidade como forma de captar recurso e fazer obras dentro dos estabelecimentos prisionais.

Marco Antonio reforça esse argumento a partir da realidade que conhece no Paraná. Segundo Marco Antonio, os diretores da unidade querem utilizar o recurso como se se fosse

---

<sup>123</sup> BRASIL, 2023e. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 12 mai. 2023.

orçamento da unidade prisional e essa visão do Executivo local sobre o conselho impacta na dinâmica de relação entre os atores. Para o assistente social, “sem um diretor que respeite o conselho você não faz trabalho nenhum em unidade nenhuma” (ROCHA, 2022)<sup>124</sup>.

A cooptação do Conselho da Comunidade por órgãos do sistema de justiça criminal, em especial a administração prisional, tem sido cada vez mais frequente, segundo relatos de ex-conselheiros, juízes, promotores e integrantes de federação de conselhos da comunidade. Este movimento aparece nas entrevistas associado a um processo de bolsonarização das forças policiais – incluindo aqui a carreira de policiais penais – com impacto na resistência à participação social também na execução penal e uma militarização desses espaços. Inclusive, em algumas entrevistas foram citados casos de Conselhos da Comunidade que utilizaram seus recursos para compra de armamento (exemplos citados não se referem aos casos apresentados nesta pesquisa).

Como temos visto sobejamente no caso brasileiro, o mundo associativo, em muitos casos, conforma uma sociedade ‘incivil’ que não apenas demanda e sustenta ativamente projetos autoritários, mas emerge dos mesmos contextos urbanos que deram origem aos movimentos populares privilegiados pela literatura, oferecendo ordens morais alternativas a seus moradores (TATAGIBA *et al.*, 2022, p. 29).

Marco Antonio diferencia os conselheiros dos Conselhos da Comunidade dos conselheiros de conselhos de políticas de saúde, de assistência social, de direitos humanos, nos quais geralmente os participantes são mais politizados e mais progressistas na defesa de direitos. Já nos Conselhos da Comunidade, principalmente nos últimos anos, têm tido pessoas vinculadas ao bolsonarismo, vinculadas à ideia de lei e ordem, de que bandido bom é bandido morto, o que tem demandado um esforço da federação de conselhos do Paraná de disputa de ideias que devem mobilizar a atuação dos conselheiros e conselheiras – para uma atuação referenciada na defesa dos direitos das pessoas privadas de liberdade.

Diversos entrevistados também apontam que a pandemia de COVID-19 impactou profundamente as atividades desempenhadas pelos Conselhos da Comunidade devido às medidas de restrição social. As inspeções e atividades foram suspensas e, em alguns locais, não retornaram até hoje, seja porque houve uma desmobilização dos conselheiros ou porque o Conselho da Comunidade foi apropriado pela administração prisional nesse período.

Um último ponto a ser destacado, relacionado ao contexto, refere-se ao tamanho da comarca e o número de unidades prisionais existentes em cada comarca. Os Conselhos da Comunidade estão previstos para abarcar o limite jurisdicional de uma comarca, que pode ter

---

<sup>124</sup> ROCHA, Marco Antonio da. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (56 min.).

uma população pequena ou grande e pode não ter nenhuma unidade prisional, ou apenas uma, ou várias. Até o momento, as atividades dos Conselhos da Comunidade estão majoritariamente referenciadas nas unidades prisionais. Ainda são poucos projetos relacionados a pessoas egressas, monitoradas eletronicamente ou em cumprimento de penas e medidas alternativas. Então, o número de unidades e de pessoas privadas de liberdade tem impactado muito mais na dinâmica do trabalho dos conselhos do que o número de habitantes da comarca. Em comarcas onde existe apenas uma unidade prisional, os conselheiros e conselheiras conseguem realizar visitas com mais frequência na mesma unidade, acompanhar as demandas com maior frequência e tem apenas uma direção de unidade para interagir, cobrar e colaborar.

O tamanho da comarca e o alto número de pessoas privadas de liberdade e de unidades prisionais para inspecionar foi apontado pelas entrevistadas do Conselho da Comarca 5 como um fator que contribuiu para as dificuldades dos conselheiros e conselheiras, que se dividiam para inspecionar as diversas unidades e tinham dificuldade de coordenar as ações. Quando comparamos este caso com o Conselho da Comunidade 2, que tinha apenas uma unidade prisional, dezenas de conselheiros e conselheiras que conseguiam se dedicar e coordenar suas ações referenciadas em uma mesma unidade, fica evidente o constrangimento estabelecido por essa diferença contextual.

Entretanto, é importante destacar que esse constrangimento não define os resultados, uma vez que o Conselho da Comunidade 1 é um conselho de uma comarca com muitas unidades prisionais em diferentes cidades, com milhares de pessoas privadas de liberdade. E este conselho demonstrou uma coesão, em que os conselheiros e conselheiras visitam em grupos uma unidade prisional a cada semana e se coordenam para o acompanhamento das diferentes atividades realizadas em cada unidade. Os atores locais percebem a constância e os resultados da atuação do conselho, o que contribui para que o conselho tenha credibilidade.

Diversas pesquisas poderiam derivar do quadro apresentado neste capítulo. Uma pesquisa de abordagem neoinstitucionalista poderia, por exemplo, dar enfoque aos constrangimentos que persistiram e concluir que eles limitam as ações dos conselheiros e conselheiras. Mas, por outro lado, outra pesquisa poderia dar enfoque àqueles Conselhos da Comunidade que, a despeito dos constrangimentos existentes, conseguiram instituir criativamente dispositivos que lhes garantissem uma autoridade prática, com uma lógica de troca baseada em poder, em que o conselho mandata efetivamente o Executivo responsável pela política penal. De certa forma, eu tangenciei essas duas perspectivas ao reconhecer os constrangimentos institucionais e identificar que eles não definem a ação. Mas, como esta

pesquisa é sobre a mudança institucional, buscando analisar o ciclo completo da mudança, me contento aqui em apresentar esse cenário para identificar resultados preliminares da mudança institucional e seus limites, tendo em vista a causa defendida pelos ativistas.

Alguns movimentos micro aparentemente influenciaram movimentos macro. Mas esses movimentos macro não necessariamente geraram os impactos esperados no nível micro, por conta das dificuldades de estruturação dos conselhos, da dependência do poder Judiciário, da cooptação dos conselhos pela administração prisional e, adicionalmente, por um contexto político em que o governo de extrema direita de Jair Bolsonaro gerou impacto na atuação de forças policiais e na participação social. A falta de dispositivo que garanta um canal de interlocução entre Conselhos da Comunidade e o Poder Executivo também contribui para que esta interlocução dependa do contexto local – da visão do responsável pela administração da unidade e visão do juízo da execução. Apesar desses movimentos macro, as possibilidades de atuação diferenciada dos CC ainda dependem da ação criativa dos atores de acordo com a conjuntura local.

Se compararmos o Quadro 11 com o Quadro 3 (lógica de ação estabelecida na LEP), podemos identificar que a mudança institucional aumentou de fato as interfaces socioestatais e as possibilidades de troca entre sociedade civil e Estado, em que o Conselho da Comunidade atua na intermediação da defesa dos interesses das pessoas privadas de liberdade e, em alguns casos, atua sem intermediação e provendo diretamente bens e serviços a essa população, substituindo o Estado. A mudança institucional trouxe resultados práticos para pessoas privadas de liberdade onde diversos conselhos atuam de modo a intermediar a defesa de direitos das pessoas privadas de liberdade, com uma intermediação baseada também na escuta das pessoas privadas de liberdade. Entretanto, se considerarmos o objetivo de implementação de uma instituição participativa na política penal, uma série de mudanças ainda precisam ser implementadas para a atualização da Lei de Execução Penal.

Os Conselhos da Comunidade possuem funções híbridas, em que, de um lado, fiscalizam a ação estatal e, de outro, desempenham funções estatais. Houve, portanto, a instituição de uma partilha de poder, mas, em geral, para o Conselho da Comunidade atuar em substituição ao papel do Estado, desenvolvendo funções tipicamente associadas ao Estado no provimento de bens e serviços para pessoas privadas de liberdade.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS – O PONTO DE PARADA E UM POSSÍVEL ITINERÁRIO

Eu até questiono muito o nome Conselho da Comunidade, porque o que menos tem é comunidade no conselho. O representante da OAB ele geralmente é um advogado criminalista que já está no fórum [...]. Então é alguém que não tem nada de comunidade [...], muitas vezes já foi capturado pela lógica da execução penal tradicional brasileira, encarceradora, torturadora, desrespeitadora de direitos. O defensor público também já é desse metiê. Sobra quem? Sobra o representante do Conselho Regional de Serviço Social, o assistente social, que muitas vezes é pego a laço porque é o único assistente social do município, que tem que atender todas as secretarias municipais e que não queria ser conselheiro da comunidade, mas foi indicado e não teve coragem de dizer não para o juiz. E sobra para o representante da Associação Comercial e Industrial que também é uma pessoa que não tem muito a ver com o ambiente. Então eu penso que quando vem alguém o mais de fora possível da execução penal, essa é a pessoa que tem uma contribuição maior para dar no sentido de não se conformar com o estado de coisas que está posto. Inclusive eu me lembro uma vez que eu conversei com um empresário e ele não tinha vinculação nenhuma, não era pai de preso, não era vô de preso, não tinha vinculação religiosa, não era voluntário de ONG. E eu perguntei para ele, mas por que que você é conselheiro da comunidade? Você destoa, você não tem o perfil que eu estou acostumado. Ele falou “olha, eu tinha um jardineiro que trabalhou pra mim durante mais de vinte anos, era uma pessoa boa, uma pessoa excelente, nunca tive nada pra falar dele e ele num acesso de ciúmes, parece que tinha pego a esposa com outro dentro da casa dele, uma coisa assim, ele matou a esposa. Cometeu um crime, horrível, horroroso. Mas ele não se transformou num monstro de uma hora para outra, porque era uma pessoa que passou a vida inteira comigo. E eu sabia que ele não era um monstro, ele cometeu uma coisa monstruosa, mas ele não era um monstro. E quando eu fui visitá-lo na cadeia pública, ele estava num ambiente totalmente degradante. Lá chega a fazer menos seis [graus] no inverno, o cara tomava banho gelado, rato correndo dentro da cela, barata”. E é isso que nós estamos acostumados, né? E esse senhor falou assim, “aquilo não é lugar para nenhum ser humano ficar. E eu vi lá aquela pessoa que eu tinha vínculo, tinha respeito, uma pessoa que fez parte da história da minha vida sendo submetido àquelas condições, eu senti que eu não podia me conformar com aquilo. Por causa dessa pessoa específica eu acabei tendo que pensar que aquilo não era lugar para ninguém ficar. Nem ele e nenhum daqueles presos mereciam ficar daquele jeito. E aí eu entrei como voluntário”. E isso me comove, sabe? Porque o que eu sonho para os conselhos é que o conselho furasse essa bolha, que ele tocasse a pessoa comum para se interessar pelo que acontece com o preso. Porque simplesmente essa pessoa comum ela não se sensibiliza. Então eu me incomodo, Tatiana, com o Conselho da Comunidade profissionalizado no fórum. Porque ali não tem nada de comunidade. Ele fica ali circulando em torno de visões do mundo cristalizadas. Nesse sistema encarcerador, violador de direitos humanos, que é o sistema penal brasileiro. Então quando alguém vem de fora com uma outra visão, é alguém que vem para acrescentar algo e fura a bolha da profissionalização da execução penal. Aí contagia os vizinhos, contagia a igreja dele, contagia as ONGs onde ele milita, contagia a rua, contagia os empresários que ele conhece, que passaram a doar pão, passaram a doar café. Aí um grupo da igreja dele começa a visitar e você começa a mostrar para a sociedade que a execução penal é algo que interessa a ela (ROCHA, 2022)<sup>125</sup>.

A fala de Marco Antônio da Rocha ilustra bem os desafios dos Conselhos da Comunidade relacionado à composição e ao contexto no qual se insere a política penal – área que sempre foi impactada por sensacionalismos midiáticos (CALIXTO, 2019) e respostas

---

<sup>125</sup> ROCHA, Marco Antonio da. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (56 min.).

punitivistas e que sofreu reveses ainda mais duros durante o governo de Jair Bolsonaro. A humanização das prisões e a abertura de diálogo intra e extra muros prisionais aparece no debate político nacional ao menos desde a década de 1970.

O levantamento histórico apresentado nesta tese demonstrou o anseio por envolver a sociedade na execução da pena, que permeou os debates da CPI da situação penitenciária, de 1976, e do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária, de 1981. As ideias mobilizadas pelos atores na elaboração da Lei de Execução Penal referente aos Conselhos da Comunidade estavam relacionadas à necessidade identificada de controle social da execução penal e de envolver a sociedade na reinserção da pessoa privada de liberdade quando retornasse ao convívio social, mantendo, através do conselho, uma janela que possibilitasse uma interlocução da sociedade com as pessoas privadas de liberdade.

Entretanto, este anseio não foi devidamente traduzido na lei, que deixou lacunas sobre possibilidades de atuação dos Conselhos da Comunidade frente às irregularidades encontradas nas visitas às unidades prisionais e entrevistas com pessoas privadas de liberdade e em relação a essa ideia de apoio aos egressos que foi mobilizado na elaboração da lei. Estas brechas possibilitaram que os Conselhos da Comunidade se constituíssem de maneiras diversas ao longo dos anos, com a predominância de uma atuação assistencialista para melhorias das condições das pessoas privadas de liberdade frente ao contexto insalubre encontrado nas visitas às unidades prisionais.

Pesquisas realizadas anteriormente sobre os Conselhos da Comunidade identificaram o histórico de visitas a unidades prisionais que continham um caráter assistencialista e, muitas vezes, vinculado a atividades religiosas. Esta tese busca contribuir com este histórico a partir de um resgate sobre as ideias que mobilizaram a instituição dos Conselhos da Comunidade – a partir de análise documental e de entrevista com um dos responsáveis pela elaboração da LEP e identificou uma experiência local de conselhos comunitários vinculados a unidades prisionais estabelecida no Rio Grande do Sul desde 1950. Adicionalmente, a tese apresentou um levantamento inédito sobre os marcos institucionais dos Conselhos da Comunidade que ocorreram após seu estabelecimento por legislação nacional, buscando contribuir para o conhecimento sobre os Conselhos da Comunidade.

A análise sobre os marcos institucionais dos Conselhos da Comunidade permitiu identificar a influência da onda participacionista na ideia que passou a ser construída coletivamente por atores do Executivo, do Judiciário e da sociedade civil sobre o que deveria ser o Conselho da Comunidade e a necessidade de implementar uma política de participação

social na execução penal. Esta análise joga luz a um fator pouco estudado pelas teorias de participação social – o impacto do ideário participativo em áreas pouco permeadas pela participação social.

Procurei demonstrar que as instituições participativas, especificamente os conselhos de políticas, nortearam as mudanças institucionais realizadas nos Conselhos da Comunidade, incluindo uma relação de troca entre Estado e sociedade baseada em “poder” que não constava na Lei de Execução Penal e ampliando as possibilidades de troca baseada em “informação”. Assim, além da troca socioestatal prevista na LEP em que a sociedade (por intermédio do Conselho da Comunidade) informa o Estado (o juiz e o Conselho Penitenciário) através de relatórios mensais, passam a ser previstas outras trocas. O acompanhamento da gestão orçamentária pelo Conselho da Comunidade compreende uma troca de informação em que o Estado informa a sociedade. Outras atividades previstas nos materiais orientadores se baseiam em troca socioestatal baseada em “poder”, em que a sociedade mandata o Estado, ampliando o papel intermediador do conselho, que passa a poder mandar diversos órgãos públicos, como os Executivos estaduais, municipais, Defensoria pública, etc.

Estas atividades aproximam os Conselhos da Comunidade das atividades realizadas pelas instituições participativas, assim como a ampliação da composição de atores sociais recomendada para os Conselhos da Comunidade (incluindo os destinatários da política penal), a publicação de editais para convocação de interessados em compor o conselho e a eleição da diretoria. Entretanto, algumas características da mudança institucional afastam os Conselhos da Comunidade das instituições participativas, pois, apesar de incluir atividades de troca socioestatal baseada em “poder”, não há previsão de dispositivo de partilha de poder. Enquanto nos conselhos de política o próprio conselho garante este dispositivo, por ser, geralmente, conselho deliberativo e com composição paritária entre Estado e sociedade civil, a mudança institucional dos Conselhos da Comunidade procurou reafirmar este espaço como um espaço de atores sociais, de modo que os próprios conselhos precisariam buscar dispositivos para garantir a troca socioestatal de partilha de poder.

Outro ponto que afasta os Conselhos da Comunidade das instituições participativas e os aproxima de outras interfaces socioestatais é a função executiva dos conselhos. A gestão de recursos e a possibilidade de executar projetos e prover serviços e assistências diretamente à população privada de liberdade se difere dos conselhos de políticas, uma vez que a formulação é compartilhada, mas a execução de políticas fica restrita ao Executivo.



Adicionalmente, os conselhos de política são vinculados ao órgão do Executivo responsável pela política da área em que o conselho atua, geralmente com dotação orçamentária e secretaria executiva própria, enquanto os Conselhos da Comunidade são vinculados ao Poder Judiciário, sem dotação orçamentária. Assim, os CC têm se constituído como associação sem fins lucrativos para poder captar recursos para garantir infraestrutura básica, equipe administrativa e realização e projetos.

Embora a mudança institucional não tenha garantido que os Conselhos da Comunidade se tornassem exclusivamente instituições participativas, ela possibilitou a ampliação das interfaces socioestatais através da inclusão de funções fiscalizadora, formuladora, articuladora e executiva. O ideário participacionista impactou a construção da causa da participação social na execução penal. Houve uma mudança na disputa ideacional própria da área da execução penal, que passou a incluir a participação da sociedade civil como uma das estratégias para enfrentar as consequências negativas do encarceramento e possibilitar a construção e acesso a políticas para garantir os direitos das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional. Não houve alteração legislativa, mas a instituição de normativos com outras possibilidades de atuação e de composição impactou a disputa de ideias no nível local, que passaram a contar com uma maior diversificação dos atores, com uma ampliação expressiva das atividades de natureza formuladora e executiva desses conselhos. Em geral, as atividades formuladoras estão relacionadas a projetos executados pelos próprios conselhos, mas, em alguns casos, também se refere à formulação e articulação para realização de ações pelo Executivo.

O papel de intermediador exercido pelo Conselho da Comunidade foi expandido para outros órgãos estatais e com diferentes tipos de troca – algumas baseadas em “fazer saber” e outras baseadas em “fazer fazer”. E, ainda, há a possibilidade de uma execução direta de serviços e assistências por parte dos Conselhos da Comunidade, sem necessariamente uma intermediação com o Poder Executivo, em que a sociedade (Conselhos da Comunidade) provê a sociedade (pessoas privadas de liberdade), substituindo o papel do Executivo no provimento de bens e serviços. Há, assim, um desafio para equilibrar diferentes funções em um mesmo espaço, como, por exemplo, fiscalizar e executar assistências ao mesmo tempo.

Para a análise da mudança institucional, a tese se baseou na agenda de pesquisa proposta por Abers, que explora os papéis e estratégias dos servidores públicos na transformação de instituições. Esta abordagem permite um olhar mais aprofundado sobre a relação entre a agência e a instituição, focando na intencionalidade, no processo histórico de formação de ideias, nas

relações entre os atores e na maneira como eles interagem com os contextos institucionais, políticos e sociais.

Procurei demonstrar como a onda participacionista impactou na construção da causa mobilizada pelos ativistas institucionais para a reconfiguração institucional dos Conselhos da Comunidade em defesa da participação social na execução penal. Embora tenham enfrentado desafios para uma alteração legislativa, esses atores usaram criativamente recursos institucionais para tentar modificar as práticas dos Conselhos da Comunidade. Também foram consideradas as relações Estado-sociedade que permearam a atuação dos ativistas institucionais, tanto em relação às interações da interface socioestatal da comissão nacional quanto ao entrelaçamento de níveis micro e macro, em que atores do nível micro integraram o movimento de reconfiguração no nível macro.

A causa foi construída coletivamente dentro de uma comissão nacional socioestatal coordenada pelo Ministério da Justiça, evidenciando a importância de considerar os processos sociais, uma vez que as ideias e a própria causa pode ser desenvolvida dentro das organizações em que os ativistas estão inseridos. Dessa forma, os atores estatais não são considerados ativistas institucionais por estarem vinculados a movimentos sociais ou por defenderem causas de movimentos sociais, ainda que alguns deles possam ter vínculos associativos, mas por procurarem ativamente a defesa de uma causa contenciosa dentro do Estado, utilizando recursos institucionais para implementar uma mudança institucional. Mesmo frente a mudanças no contexto político que promoveram uma perspectiva mais punitiva e menos participativa, servidores que permaneceram no DEPEN buscaram a manutenção das mudanças institucionais estabelecidas até então.

Esta tese procura contribuir com a agenda de pesquisa sobre ativismo institucional ao investigar uma atuação que atravessa diversas instituições e ao incluir uma nova instituição no escopo do estudo: o Judiciário. A estratégia de transferência de protagonismo do Executivo para o Judiciário, adotada pelos ativistas institucionais no caso estudado, também representa uma inovação por caracterizar uma especificidade da área da política penal, considerando que o Judiciário acaba assumindo uma função administrativa na execução da pena, e desta forma, o Conselho Nacional de Justiça pode concorrer com o Executivo na formulação de políticas penais.

Ao propor e aplicar analiticamente um mapa visual de ação situada para a análise do ativismo e da mudança institucionais, procuro contribuir com o debate sobre os elementos que devem ser considerados na análise e como eles se interconectam, dado que representações

visuais facilitam a análise e permitem a comparação entre diferentes casos, podendo contribuir inclusive para o aprimoramento da teoria. O modelo proposto e implementado ajuda a fomentar o debate teórico sobre a mudança institucional, a partir de uma perspectiva de ação situada que engloba uma noção de contexto como integrante do terreno de ação, uma vez que os atores compõem, mobilizam e alteram o contexto. Partindo da proposta de Abers, Silva e Tatagiba (2018) para análise relacional de contexto político e movimentos sociais, operacionalizo a análise da agência criativa, situada e relacional para o contexto institucional, político e social dos quais os atores participam, levando em conta suas redes de relacionamento socioestatal e as estratégias utilizadas por estes atores a partir dos recursos institucionais disponíveis, como atuação em redes, publicações de materiais orientadores, matriz curricular de formação, etc.

Para finalizar a análise do ciclo completo da mudança, foi apresentada também uma análise sobre a prática de Conselhos da Comunidade, que possibilitou a identificação de resultados preliminares da mudança institucional, com a ressalva de que algumas mudanças são muito recentes e provavelmente ainda terão efeito na prática dos conselhos. Com base nas entrevistas com diversos atores envolvidos com as atividades dos Conselhos da Comunidade e análise de seis casos específicos, foi possível verificar que esses conselhos desempenham funções diversas que variam de acordo com o contexto local, a interpretação das regras pelos atores locais e pelas estratégias utilizadas pelos conselheiros e conselheiras.

Os casos analisados indicam que houve de fato uma ampliação das funções exercidas pelos Conselhos da Comunidade, que vão além da visita a unidades prisionais, entrevista a pessoas presas, envio de relatórios e diligências para obtenção de recursos materiais e humanos. Os conselhos exercem um papel de intermediação entre as pessoas privadas de liberdade e atores estatais apontando problemas e irregularidade e também propondo ações específicas da administração prisional. Além disso, alguns conselhos se envolvem diretamente na formulação e na própria implementação de políticas, inclusive com captação de recursos para implementá-los. Este papel executivo dos conselhos se apresenta em diferentes formatos, em uma triangulação singular entre Conselho da Comunidade, Executivo e Judiciário.

Uma das configurações da função executiva se aproxima da participação social observada nos programas associativos (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2021) por ser a implementação local de projetos pela sociedade civil (Conselhos da Comunidade) com recursos públicos (do Judiciário) em um espaço gerenciado pelo Executivo (administração prisional). Ou seja, a triangulação entre esses três atores é uma particularidade do caso analisado, uma vez que nos programas associativos em geral trata-se de um programa ou política formulada e

financiada pelo Executivo e implementada por organizações da sociedade civil. Outra particularidade do caso analisado é que a formulação do projeto a ser implementado pelo conselho pode ser realizada pelo próprio conselho ou por atores estatais, como Judiciário, Executivo e Ministério Público. Assim, foi apresentada uma nova relação socioestatal em que o Judiciário também desempenha um papel executivo, diferentemente de seu papel desempenhado em outras áreas de políticas públicas decidindo sobre recursos do Executivo e definindo políticas. Neste caso, o Judiciário não apenas define demandas intervindo diretamente na política penal, mas assume também um papel de gestor de recursos.

Outro formato executivo observado se configura com o Conselho da Comunidade atuando de maneira praticamente independente, elaborando projetos, arrecadando recursos e os executando em um espaço público, mas sem a participação do Estado. Embora os conselhos precisem da autorização da administração prisional para realizar esses projetos, muitas vezes o envolvimento do órgão público se limita a essa aprovação, não caracterizando uma relação socioestatal, mas uma relação em que a sociedade (Conselhos da Comunidade) provê a sociedade (população prisional).

A função executiva do conselho se apresenta de maneira consolidada, enquanto as funções de formulação e articulação permanecem em disputa no nível local, de acordo com o contexto, a visão dos atores estatais em relação ao papel do conselho e como os conselheiros agem criativamente frente a eventuais desafios para o estabelecimento de um dispositivo de troca socioestatal. A função fiscalizadora, apesar de consolidada, tem um desdobramento ainda em disputa, uma vez que o encaminhamento das irregularidades às autoridades competentes depende do Judiciário – seja pela ação do juiz ou pela autonomia nesta função atribuída pelo juiz.

Vimos que a constituição dos Conselhos da Comunidade como organização sem fins lucrativos tem possibilitado uma maior autonomia dos conselhos na escolha dos conselheiros, mas ainda há uma dependência do Judiciário para acesso a recursos provenientes da pena de prestação pecuniária – a maior fonte de recursos dos conselhos. Juízes que compreendem o papel do conselho como um órgão de participação social potencializam as atividades do conselho na fiscalização, articulação e formulação, mas, por outro lado, quando este papel não é reconhecido pelo Judiciário, há um constrangimento para esta atuação de conselheiros e conselheiras.

Iniciativas recém implementadas pelo CNJ podem ter um impacto em relação à autonomia dos Conselhos da Comunidade. A Resolução CNJ nº 488, de 2023, tem maior

potencial de impacto na visão dos juízes sobre o papel do conselho do que os manuais e cartilhas publicados anteriormente no âmbito do Executivo. E a nota técnica publicada pelo CNJ e CNM orientando municípios a editarem legislação específica para criação de fundos municipais para políticas penais locais pode impactar em uma maior autonomia financeira dos conselhos em relação ao Judiciário local.

Importante destacar, entretanto, os conselhos que foram completamente capturados pelo Estado e deixaram de ter participação da sociedade civil. Nesses casos, os recursos obtidos pelo conselho são utilizados, segundo entrevistados, como um caixa de banco para a unidade prisional. Nesse mesmo sentido, a pesquisa identificou que a crescente cooptação dos Conselhos da Comunidade pela administração prisional que ocorreu nos últimos anos está associada a um processo de “bolsonarização” das forças policiais, incluindo carreiras de policiais penais, que tem contribuído para uma resistência à participação social na execução penal e para uma militarização desses espaços, inclusive utilizando o conselho para a compra de armamentos.

## **6.1. UM POSSÍVEL ITINERÁRIO POLÍTICO**

No seminário “A reconstrução da participação social no Brasil”, João Paulo Santos, advogado da União, destaca que deixar espaços vazios de participação criam celeiros para autoritarismo e fascismos<sup>126</sup>. E, considerando que a execução penal é movida por uma cultura punitivista e foi impactada pelo processo de bolsonarização das forças policiais, finalizo esta tese com uma proposta de estabelecimento de uma política de participação social na execução penal.

Os ativistas institucionais analisados nesta pesquisa atuaram, mobilizados pelo ideário participacionista, para aproximar os Conselhos da Comunidade das instituições participativas, mais especificamente dos conselhos de políticas. Apesar de terem conseguido ampliar as possibilidades de interfaces socioestatais a partir da publicação de manuais, cartilhas e resoluções, permanece a necessidade de atualização da lei de execução penal para que estes conselhos se tornem espaços de deliberação de políticas penais.

O anteprojeto de lei elaborado pela comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade pode ser um importante ponto de partida para a discussão de uma política de

---

<sup>126</sup> BRASIL, 2022. Seminário A Reconstrução da Participação Social no Brasil. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=He-F6IYizZI>. Acesso em: 19 mai. 2023.

participação na execução penal, mas há pontos da proposta que poderiam ser modificados para possibilitar a garantia da efetiva participação das pessoas destinatárias das políticas penais.

Há diversas questões que poderiam ser levantadas sobre a composição proposta pelo anteprojeto de lei (o conselho seria integrado por até sete representantes da comunidade, um representante de cada município integrante da comarca, um representante da associação comercial, industrial ou congênere, um advogado indicado pela OAB, um agente penitenciário indicado pela entidade de classe, um profissional da política de assistência social indicado pela Secretaria de Assistência Social, um profissional da educação indicado pela Secretaria da Educação e um profissional da saúde indicado pela Secretaria da Saúde.).

A primeira questão é a determinação de limite do número de representantes da comunidade, ao passo que o número de representantes de órgãos públicos pode variar e ter mais ou menos representantes da sociedade civil, a depender do número de municípios da comarca. A lei federal poderia estabelecer critérios e deixar o número de conselheiros a ser definido por lei municipal. A proposta também não apresenta paridade de representação da sociedade civil e do poder público – podendo ser mais pessoas da sociedade civil em comarcas com menos municípios e mais pessoas do poder público em comarcas com vários municípios. Outra questão central sobre a proposta de composição é a falta de critérios ou diretrizes para a seleção de pessoas da sociedade civil, de modo que não está claro se há possibilidade de participação de pessoas privadas de liberdade, em cumprimento de medidas alternativas, em monitoração eletrônica, egressas e familiares. A participação desse público deve ser debatida.

A inclusão dos usuários em instituições participativas é uma questão enfrentada há décadas em áreas como assistência social e saúde. O presidente do Conselho da Comunidade 2 enfatiza a grande resistência que se tem em dar voz às pessoas presas<sup>127</sup>. Entretanto, é possível identificar a viabilidade desse tipo de participação ao nos voltarmos para experiências internacionais de instituição de mecanismos de participação das pessoas privadas de liberdade. No Reino Unido, a Inglaterra e o País de Gales instituíram os *Inmate Councils*, que são uma forma de iniciativa participativa nos sistemas prisionais. Eles foram estabelecidos em 2002 e são compostos por pessoas privadas de liberdade eleitas pelos seus pares para representá-los junto à administração prisional na identificação de questões e preocupações que afetam essa população e sugerir melhorias nas políticas e procedimentos da prisão. Em geral, os representantes são escolhidos de modo a representar cada ala da unidade prisional. As reuniões

---

<sup>127</sup> ENTREVISTADO 17. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (59 min.).

do conselho ocorrem entre representantes das pessoas privadas de liberdade e da unidade prisional, com uma agenda flexível na maioria dos casos, em que tanto os representantes das pessoas presas e trabalhadores da unidade poderiam incluir pontos de pauta (SOLOMON; EDGAR, 2004).

Em 2006, o Comitê de Ministros do então Conselho da Europa (*Committee of Ministers of the Council of Europe*) publicou a Recomendação Rec(2006)2 com o texto atualizado das Regras de Prisões Europeias (*European Prison Rules*), que incluiu como recomendação número 50 que “sujeito às necessidades de boa ordem, segurança e proteção, os presos devem ser autorizados a discutir assuntos relacionados às condições gerais de melhoria e devem ser encorajados a se comunicar com as autoridades penitenciárias sobre esses assuntos” (COUNCIL OF EUROPE, 2006). Nos comentários que acompanham a recomendação, consta

Com base nisso, desde que não haja preocupações de segurança relacionadas, os prisioneiros devem ser autorizados a discutir questões relacionadas às condições gerais de encarceramento. É do interesse de todos os prisioneiros que as prisões funcionem de maneira eficiente e eles podem ter sugestões úteis a fazer. Por essas e outras razões, eles devem ter a oportunidade de passar suas opiniões para a administração da prisão. Cabe às administrações nacionais de prisões decidir que forma de comunicação com os prisioneiros será adotada. Algumas podem permitir que os prisioneiros elejam representantes e formem comitês que possam expressar os sentimentos e interesses de seus companheiros de aprisionamento. Outras administrações podem optar por diferentes formas de comunicação (COUNCIL OF EUROPE, 2006, p. 72, *tradução nossa*)<sup>128</sup>.

Outros países, como Estados Unidos, Canadá e Noruega, estabeleceram iniciativas semelhantes. No Canadá, o Serviço Correcional (*Correctional Service of Canada*) estabeleceu comitês de pessoas privadas de liberdade (*Inmate Committees*) em dezenas de unidades prisionais. Esses comitês fornecem uma plataforma para as pessoas privadas de liberdade contribuírem para a tomada de decisão relacionada às suas condições de vida e para auxiliar na reabilitação e reintegração das pessoas privadas de liberdade às comunidades<sup>129</sup>. Na Noruega também foram estabelecidos comitês (*Inmate Committees*) para possibilitar a essa população

---

<sup>128</sup> “On this basis, provided there are no related security concerns, prisoners should be allowed to discuss issues relating to the general conditions of imprisonment. It is in the interest of prisoners as a whole that prisons should run smoothly and they may well have useful suggestions to make. For this and other reasons, they should be given the opportunity to pass on their opinions to the prison administration. It is up to the national prison administrations to decide what form of communications with prisoners will take. Some may allow prisoners to elect representatives and form committees that can express the feeling and interests of their fellow-inmates. Other administrations may opt for different forms of communication”.

<sup>129</sup> CORRECTIONAL SERVICE CANADA. **Inmate Committees**. Disponível em: <https://www.csc-ccc.gc.ca/policy-and-legislation/083-cd-eng.shtml>. Acesso em: 19 mai. 2023.

oportunidades para sugestão de melhorias nas políticas prisionais e planejamento de atividades sociais<sup>130</sup>.

Nos Estados Unidos, alguns estados instituíram conselhos participativos voltados às pessoas privadas de liberdade. O Departamento de Correções e Reabilitação da Califórnia estabeleceu o Conselho Consultivo de Prisioneiros (*Inmate Advisory Council*) em algumas unidades prisionais a partir de uma regulação estadual publicada em 1993 que estabelecia as regras para atividade e representação desses comitês e subcomitês especializados que poderiam ser criados pelas pessoas privadas de liberdade (CALIFORNIA, 1993).

Estas iniciativas são localizadas na unidade prisional, ou seja, são formas de participação das pessoas privadas de liberdade a partir de um canal de comunicação – consultivo ou deliberativo – com a administração da unidade. Esses formatos podem ser analisados para se pensar em possibilidades para o caso brasileiro – seja para possibilitar a representação de pessoas presas nos Conselhos da Comunidade ou criação de algum tipo de representação dessas pessoas que informe as atividades do conselho.

São muitas as questões que precisariam ser debatidas para a implementação de uma política de participação social na execução penal que transformasse os Conselhos da Comunidade em instituições participativas. E, pensando nos princípios da participação social, essas questões devem ser amplamente discutidas com a sociedade. O governo federal poderia aproveitar a retomada da participação social neste terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva para realizar a I Conferência Nacional de Política Penal ou uma conferência específica para discutir a participação social na execução penal, considerando a diretriz nº 25 aprovada na 1ª CONSEG, mencionada anteriormente, de

definir diretrizes norteadoras para a gestão democrática do sistema prisional, estabelecendo normas nacionais, com fortalecimento, reforma, oficialização e incentivo à criação de Conselhos Penitenciários Federal, Estadual e Municipais como instância deliberativa e órgão de fiscalização [...], com ampla composição e participação, com incumbência de fomentar a gestão compartilhada, facilitar o controle social através de mecanismos autônomos e paritários (BRASIL, 2009b, p. 82).

O estabelecimento de uma política de participação social na execução penal demandaria pensar no sistema de conselhos de política penal, transformando as composições e funções do Conselho da Comunidade, do Conselho Penitenciário e do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. No Anexo V, apresento algumas questões que poderiam ser debatidas

---

<sup>130</sup> FLIFLET, Arne, 2009. Disponível em: [https://www.theioi.org/downloads/d3keh/Stockholm%20Conference\\_19.%20Workshop%204\\_Arne%20Fliflet.pdf](https://www.theioi.org/downloads/d3keh/Stockholm%20Conference_19.%20Workshop%204_Arne%20Fliflet.pdf). Acesso em: 19 mai. 2023.



para uma mudança institucional dos Conselhos da Comunidade que os configurassem como instituições participativas, que vão além dos pontos apresentados na proposta de anteprojeto de lei elaborada pela comissão nacional em 2009.

## **6.2 POSSÍVEIS ITINERÁRIOS PARA PESQUISA**

Considerando o ineditismo deste objeto de pesquisa para a Ciência Política, uma série de questões se abrem para pesquisas posteriores. Uma delas é analisar os impactos das ações recentes do CNJ, cujos resultados ainda não puderem ser identificados nesta tese. Outras pesquisas poderiam ser realizadas sobre os Conselhos da Comunidade, a partir de estudos de caso para ampliar a compreensão sobre este objeto, sobre as dinâmicas locais, sobre o ativismo de juízes e para identificar como alguns conselhos conseguiram estabelecer uma autoridade prática (ABERS; KECK, 2017) e influenciar a formulação e implementação de políticas penais no nível local.

Em relação ao papel do Judiciário, algumas possibilidades de agenda são abertas. A primeira se refere ao papel executor do Poder Judiciário na execução penal, considerando tanto o papel formulador da política penal exercido pelo CNJ, quanto o papel dos juízes na implementação da política penal – que poderia partir da literatura que analisa a burocracia de médio escalão e de nível de rua (LOTTA, 2018; CAVALCANTE; LOTTA, 2015), incluindo o Judiciário como um novo ator nesse cenário, que atua com definições diretas para a execução penal e também na gestão de recursos das penas de prestação pecuniária. Nesse mesmo sentido, seria possível associar a literatura de implementação com mudança institucional de modo a analisar os efeitos da mudança.

Pesquisas posteriores também poderiam se voltar à potencial confusão de funções do papel executor do Judiciário e os limites da separação de poderes. Outra possibilidade de análise sobre o papel do Judiciário, já mencionada anteriormente, está relacionada à agenda de pesquisa proposta por Arantes (2002, 2015, 2019) sobre a politização da justiça e as concepções ideológicas acerca do papel político de atores do sistema de justiça que são mobilizadas na transformação institucional. Adicionalmente, seria possível analisar os arranjos e capacidades estatais nas diversas frentes abertas pelo Programa Fazendo Justiça (inicialmente denominado Justiça Presente), considerando sua articulação com órgãos do Judiciário e do Executivo estaduais para a implementação de políticas penais – que teve como resultado a criação de diversos equipamentos públicos estaduais, como, por exemplo, os Escritórios Sociais para atendimento a pessoas egressas do sistema prisional.

## BIBLIOGRAFIA

ABERCROMBIE, N.; HILL, S.; TURNER, B. **The penguin dictionary of sociology**. London: Penguin Books, 1984.

ABERS, Rebecca Neaera (Org.). **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília: Editora UnB, 2021a. *E-book*.

ABERS, Rebecca Neaera. A ação criativa em ecologias complexas: a construção da autoridade prática de políticas associativas. *In*: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021b. p. 49-70.

ABERS, Rebecca Neaera. **Bureaucratic activism: Pursuing environmentalism inside the Brazilian state**. *Latin American Politics and Society*, v. 61, n. 2, p. 21–44, 2019.

ABERS, Rebecca Neaera. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. **Sociedade e Estado**, vol. 18, 2003.

ABERS, Rebecca Neaera; KECK, Margaret E. **Autoridade Prática: ação criativa e mudança institucional na política as águas do Brasil**. (trad. Maria Lúcia de Oliveira). Rio de Janeiro: Fiocruz, 2017.

ABERS, Rebecca; KECK, Margaret. **Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics**. New York, Oxford University Press, 2013.

ABERS, Rebecca; SERAFIM, Lizandra; TATAGIBA, Luciana. Repertórios de interação Estado-Sociedade em um Estado heterogêneo: a experiência na Era Lula. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, v. 57, n. 2, p. 325–357, 2014.

ABERS, R. N.; SILVA, M. K.; TATAGIBA, L. Movimentos Sociais e Políticas Públicas: Repensando Atores e Oportunidades Políticas. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 105, p. 15-46, 2018.

ABERS, Rebecca; VON BÜLOW, Marisa. Movimentos sociais na teoria e na prática: Como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, n. 28, p. 52–84, 2011.

ACRE. Tribunal de Justiça do Estado do Acre. **Roteiro de instalação do Conselho da Comunidade**. Rio Branco: TJAC, 2011. Disponível em: [https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/pdf/roteiro\\_instalacao\\_conselho\\_comunidade\\_tjac\\_11.pdf](https://www.tjac.jus.br/wp-content/uploads/pdf/roteiro_instalacao_conselho_comunidade_tjac_11.pdf). Acesso em: 11 mai. 2023.

ADORNO, Sérgio. Sistema Penitenciário no Brasil: problemas e desafios. **Revista USP**, p. 65- 78, 1991.

ALENCAR, Ana Valderez A. N. de; RANGEL, Leyla Castello Branco. Execução Penal. Lei n. 7.210, de 11 de julho de 1984. **Texto de lei anotado e indexado. Anteprojeto. Histórico (tramitação legislativa)**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1985.

ALMEIDA, C. Saldos e limites dos estudos sobre representação política nas Inovações Institucionais brasileiras. *In: Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS*. Águas de Lindóia: ANPOCS, 2013.

ALMEIDA, Carla; MARTELLI, Carla Giani; COELHO, Rony. Os papéis das instituições participativas na estruturação das políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 35, p. 1–36, 2021.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Representação política: A virada construtivista e o paradoxo entre criação e autonomia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, 2018.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: A política nacional de participação social. **Sociedade e Estado**, v. 32, n. 3, p. 649–679, 2017.

ALMEIDA, Debora Rezende de. **Representação além das eleições: repensando as fronteiras entre Estado e sociedade**. Jundiaí: Paco Editorial, 2015.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Representação como processo: a relação Estado-sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n. 50, p. 175-199, jun. 2014a.

ALMEIDA, Debora Rezende de. Pluralização da representação política e legitimidade democrática : lições das instituições participativas no Brasil. **Opinião Pública**, v. 20, n. 1, p. 96–117, 2014b.

ALMEIDA, Debora Rezende de; DIREITO, Denise. **A participação social do outro lado do balcão: percepções da burocracia na Assistência Social**. 2023, no prelo.

ALMEIDA, Debora Rezende de; DOWBOR, Monika. Para além das fronteiras da especialização: pontes analítico-teóricas entre movimentos sociais e instituições participativas no Brasil em contexto de mudanças. *In: BATISTA, Mariana; RIBEIRO, Ednaldo; ARANTES, Rogério. As teorias e o caso*. Santo André: EdUFABC, 2021. p. 15-58.

AMARAL, Lucas A. **Entre ativismos, enquadramentos e controvérsias: as ideias e as agências de burocratas no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

ANDRADE, Renato Cardoso de Almeida. A política penitenciária e os trabalhos de reforma. *In: BRASIL. Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária*. Brasília: Ministério da Justiça, 1982.

ANSELL, Christopher. **Pragmatist Democracy: Evolutionary Learning as Public Philosophy**. Oxford University Press, 2011.

ANSOLABEHERE, Karina; VALLE DE BETHECOURT, Paula. The Political-Legal Representation Circuit of Human Rights Politics. *In: Zarembeg, G., Guarneros-Meza, V.; Gurza Lavalle, A. (Eds.). Intermediation and representation in Latin America*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017. p. 159-180.

ARANTES, Rogério B. Rendición de cuentas y pluralismo estatal en Brasil: Ministerio Público y Policía Federal. **Desacatos**, vol. 49, p. 28-47, 2015.

ARANTES, Rogério B. **Ministério Público e Política no Brasil**. São Paulo: Editora Sumaré; Fapesp; Educ, 2002.

ARANTES, Rogério B.; MOREIRA, Thiago M. Q. Democracia, instituições de controle e justiça sob a ótica do pluralismo estatal. **Opinião Pública**, v. 25, n. 1, p. 97–135, 2019.

ASSUMPÇÃO, Cíntia Rangel. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (38 min.).

AVRITZER, Leonardo. **Impasses da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

AVRITZER, Leonardo. Conferências Nacionais – ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. *In*: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de, **Conferências Nacionais - atores, dinâmicas participativas e efetividade**, Brasília: IPEA, 2013. p. 125-140.

AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, Roberto Rocha (Ed.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Diálogos para o Desenvolvimento, volume 7. Brasília: IPEA, 2011. p. 13-25.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43–64, 2008.

AVRITZER, Leonardo. Sociedade civil e participação no Brasil democrático. *In*: MELO, Carlos R.; SAÉZ, Manuel A (Org.). **A democracia brasileira**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 405-420.

AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clovis Henrique Leite de. **Conferências Nacionais - atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; CIFALI, Ana Cláudia. Política criminal e encarceramento no Brasil nos governos Lula e Dilma. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, v. 15, n. 1, p. 105, 2015.

BERK, Gerald; GALVAN, Dennis C. Processes of Creative Syncretism: Experiential Origins of Institutional Order and Change. *In*: BERK, Gerald; GALVAN, Dennis C.; HATTAM, Victoria (Eds.). **Political creativity: reconfiguring institutional order and change**. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2013.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Rezende de; GURZA LAVALLE, Adrian; DOWBOR, Monika Weronika. Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro. **Scielo preprints**. 2022.

BEZERRA, Carla; RODRIGUES, Maira; ROMÃO, Wagner de Melo. Conselhos de Políticas

Públicas no Governo Bolsonaro: impactos do Decreto 9.759/2019 sobre a participação da sociedade civil. *In*: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. (Org.) **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2022. p. 37-64.

BISHOP, Norman. Prisoner Participation in Prison Management. **Varia**, vol. III, 2006.

BRANDÃO, Igor D. M. R. **Governar o desperdício: a inclusão de catadores no regime brasileiro de políticas de resíduos**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Manual de fortalecimento dos Conselhos da Comunidade**. 2023a, no prelo.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Fortalecimento da Participação na Execução Penal**. Folder de divulgação. 2023b

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 488, de 23 de fevereiro de 2023**. Institui a Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2023c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4451>. Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Fazendo Justiça**. Apresentação. Brasília: CNJ, 2023d. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/fazendo-justica/>. Acesso em: 23 abr. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Quem somos**. Brasília: CNJ, 2023e. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/quem-somos/>. Acesso em: 12 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Vídeo institucional publicado na conta oficial do CNJ no Instagram**. Brasília: CNJ, 11 abr. 2023f. Disponível em <https://www.instagram.com/reel/Cq6ISRBpIMN/?igshid=YmMyMTA2M2Y=>. Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. TV DA DEMOCRACIA. **Seminário A Reconstrução da Participação Social no Brasil**, 08 dez. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=He-F6IYizZI>. Acesso em: 19 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Os Conselhos da Comunidade no Brasil**. 2021a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-conselhos-comunidade-1.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Gestão 2020-2022**. Brasília: CNJ, 2022. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/relatorio-gestao-2020-2022.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Confederação Nacional de Municípios. **Instituição de Fundos Municipais para Políticas Penais**. Nota Técnica. Brasília: CNJ, 2021b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório Audiência de Custódia – 6 anos**.

Brasília: CNJ, 2021c. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/09/relatorio-6-anos-audiencia-custodia.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 11, de 5 de novembro de 2020**. Declara a revogação das Resoluções nº 2, de 30 de março de 1999; 8, de 12 de maio de 2003; e 10, de 8 de novembro de 2004. Brasília: CNPCP, 2020. Disponível em: [https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/resolucoes-2020-1/cnpcp-resolucao\\_n\\_11\\_de\\_9\\_de\\_novembro\\_de\\_2020.pdf/view](https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/resolucoes-2020-1/cnpcp-resolucao_n_11_de_9_de_novembro_de_2020.pdf/view). Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Relatório de Gestão 2018-2020**. Brasília: CNJ, 2020b. [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/WEB\\_RELATORIO\\_GESTAO\\_CNJ\\_2018-2020-1.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/09/WEB_RELATORIO_GESTAO_CNJ_2018-2020-1.pdf). Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Recomendação nº 62**. 2020c. Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – COVID-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3246>. Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias**. Atualização - Junho de 2017. Ministério da Justiça, 2019a. Disponível em <http://depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/infopen-jun-2017-rev-12072019-0721.pdf>. Acesso em: 29 de nov. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 307, de 17 de dezembro de 2019**. Institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário. Brasília: CNJ, 2019b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3147>. Acesso em 25 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019**. Dispõe sobre a revisão e a consolidação de atos normativos inferiores a decreto. Brasília: Planalto, 2019c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2019-2022/2019/decreto/d10139.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/d10139.htm). Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 104, de 4 de dezembro de 2019**. Altera o inciso XIV do caput do art. 21, o § 4º do art. 32 e o art. 144 da Constituição Federal, para criar as polícias penais federal, estaduais e distrital. Brasília: Congresso Nacional, 2019d. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc104.htm). Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em Números 2019**. Brasília: CNJ, 2019e. Disponível em: [https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica\\_em\\_numeros20190919.pdf](https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2019/08/justica_em_numeros20190919.pdf). Acesso em: 31 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Justiça Presente**. Apresentação. Brasília: CNJ, 2019f. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/justica-presente/>. Acesso em: 31/05/2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Manual de**

**procedimentos: conselhos da comunidade.** Brasília: Ministério da Justiça, 2018a.

BRASIL. Departamento Penitenciário Nacional; Conselho Nacional de Justiça. **Termo de Execução Descentralizada**, de 23 de outubro de 2018. Brasília: DEPEN; CNJ, 2018b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **PRODOC BRA/18/019**. Acordo de Cooperação Técnica Internacional. Brasília: CNJ, PNUD, MRE, 2018c.

BRASIL. Ministério da Justiça. Portaria MJ nº 81, de 19 de janeiro de 2017. Altera o Regimento Interno do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 15, p. 18-19, 20 jan. 2017a.

BRASIL. **Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017**. Altera a Lei Complementar nº 79 , de 7 de janeiro de 1994 , para dispor sobre a transferência de recursos financeiros do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) e outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 2017b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Consulta CNJ 0003310-53.2014.2.00.0000**. Dúvidas quanto ao pagamento de funcionários com recursos oriundos das penas de prestações pecuniárias, vinculação à esfera de poder e fiscalizações. Brasília: CNJ, 2016a. Disponível em:

<https://www.cnj.jus.br/InfojurisI2/downloadDocumento.seam;jsessionid=EDC834757FDC338A82A6FB35DAD1226A?fileName=0003310-53.2014.2.00.0000&numProcesso=0003310-53.2014.2.00.0000&numSessao=12%C2%AA+Sess%C3%A3o+Virtual&idJurisprudencia=48049&decisao=false>. Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019. Brasília: Congresso Nacional, 2016b. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113249.htm). Acesso em: 10 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Audiência de Custódia**. Brasília: CNJ, 2016c.

Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/conteudo/arquivo/2016/09/0a99a0ab0eb26b96fdeaf529f0dec09b.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **CNJ responde consulta sobre Conselhos de Comunidade na Execução Penal**. Brasília: CNJ, 2016d. Disponível:

<https://cnj.jusbrasil.com.br/noticias/339540179/cnj-responde-consulta-sobre-conselhos-de-comunidade-na-execucao-penal>. Acesso em 31 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Levantamento Nacional de informações penitenciárias - Infopen 2014**. Brasília: DEPEN, 2015a.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015**.

Dispõe sobre a apresentação de toda pessoa presa à autoridade judicial no prazo de 24 horas. Brasília: CNJ, 2015b. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/2234>. Acesso em 26 mai. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Ministério da Justiça. **Termo de Cooperação**



**Técnica nº 006/2015, de 9 de abril de 2015.** CNJ-ADM-2015-00833. Brasília: CNJ; MJ, 2015c.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Ministério da Justiça. **Termo de Compromisso nº 005/2015, de 14 de setembro de 2015.** Brasília: CNJ; MJ, 2015d.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça; Ministério da Justiça. **Plano de Trabalho.** Processo CNJ-ADM-2015/00800 referente ao Termo de Compromisso CNJ/MJ nº 004/2015. Brasília: CNJ; MJ, 2015e.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 347.** Medida cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 347 Distrito Federal. Brasília: STF, 2015f.

BRASIL. Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Projeto BRA/14/011.** Fortalecimento da Gestão do Sistema Prisional Brasileiro. Brasília: MJ; PNUD, 2014a.

BRASIL. Ministério da Saúde; Ministério da Justiça. **Portaria Interministerial nº 1, de 2 de janeiro de 2014.** Institui a Política Nacional de Atenção à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (PNAISP) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). Brasília: MS; MJ, 2014b.

BRASIL. **Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014.** Institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social. Brasília: Planalto, 2014c.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 3, de 18 de julho de 2014.** Estabelece que os Poderes Executivos da União e dos Estados devem instituir Ouvidoria externa da Administração da Execução Penal. Brasília: CNPCP, 2014d. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2014/resolucao-no-3-de-18-de-julho-de-2014.pdf/view>. Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Relatório de contas ordinária anual. **Relatório de gestão do exercício de 2012.** Brasília: DEPEN, 2013.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Relato I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade.** Brasília: DEPEN, 2012a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Portaria nº 605, de 21 de dezembro de 2012.** Institui a Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, n. 247, p. 41, 24 dez. 2012b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 154, de 13 de julho de 2012.** Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. Brasília: CNJ, 2012c. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/58>. Acesso em 26 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade.** Brasília: DEPEN, 2010a.



BRASIL. Presidência da República. **Balanco de Governo 2003-2010**. Brasília: SECOM, 2010b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Matriz curricular para formação de conselheiros da comunidade**. Brasília: DEPEN, 2010c.

BRASIL. **Lei nº 12.313, de 19 de agosto de 2010**. Altera a Lei no 7.210, de 11 de julho de 1984 – Lei de Execução Penal, para prever a assistência jurídica ao preso dentro do presídio e atribuir competências à Defensoria Pública. Brasília: Congresso Nacional, 2010d.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 09, de 26 de novembro de 2010**. Recomenda que os Conselhos da Comunidade, na condição de órgãos da execução penal, tenham acesso livre a todas as dependências das unidades prisionais e de detenção, bem como a todas as pessoas presas e funcionários. Brasília: CNPCP, 2010e. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2010/resolucao-no-9-de-26-de-novembro-de-2010.pdf/view>. Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **A participação social nas prisões – proposta de alteração da Lei de Execução Penal**. Brasília: MJ, 2009a.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Relatório Final 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2009b.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 96, de 27 de outubro de 2009**. Dispõe sobre o Projeto Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, institui o Portal de Oportunidades e dá outras providências. Brasília: CNJ, 2009c. Disponível em: <https://www.gov.br/depen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2010/resolucao-no-9-de-26-de-novembro-de-2010.pdf/view>. Acesso em 14 jun. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Cartilha Conselhos da Comunidade**. Brasília: DEPEN, 2008a.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Carta de Cuiabá**. Proposições apresentadas às autoridades e à sociedade brasileira resultante do Encontro dos Conselhos da Comunidade da Região Centro-Oeste. 2008b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Carta de São Paulo**. Proposições apresentadas às autoridades e à sociedade brasileira resultante do Encontro dos Conselhos da Comunidade da Região Sudeste. 2008c.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Carta de Salvador**. Proposições apresentadas às autoridades e à sociedade brasileira resultante do Encontro dos Conselhos da Comunidade da Região Nordeste. 2008d.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Carta de Porto Velho**. Proposições apresentadas às autoridades e à sociedade brasileira resultante do Encontro dos Conselhos da Comunidade da Região Norte. 2008e.

BRASIL. Ministério da Justiça. Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade. **Carta de Joinville**. Proposições apresentadas às autoridades e à sociedade brasileira resultante do Encontro dos Conselhos da Comunidade da Região Sul. 2007.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Cartilha Conselhos da Comunidade**. Brasília: DEPEN, 2006a.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 164, de 15 de fevereiro de 2006**. Prorroga as atividades desenvolvidas pela Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade e nomeia seus membros. Brasília: MJ, 2006b.

BRASIL. **Decreto nº 5.839, de 11 e julho de 2006**. Dispõe sobre a organização, as atribuições e o processo eleitoral do Conselho Nacional de Saúde – CNS e dá outras providências. Brasília: Planalto, 2006c.

BRASIL. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Resolução nº 10, de 08 de novembro de 2004**. Estabelece regras para a organização dos Conselhos da Comunidade nas Comarcas dos Estados, nas Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e nas Seções Judiciárias da Justiça Federal, e dá outras providências. Brasília: CNPCP, 2004a. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2004/resolucao10de08denovembre2004.pdf/view>. Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 2.710, de 23 de setembro de 2004**. Institui Comissão com o objetivo de discutir e propor ações de fomento à criação dos Conselhos da Comunidade e o acompanhamento de suas atividades. Brasília: MJ, 2004b.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 5.075, de 13 de agosto de 2001**. Altera dispositivos da Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, que institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, de 1999**. Brasília: IBGE, 1999.

BRASIL. **Lei Complementar nº 79, de 07 de janeiro de 1994**. Cria o Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN, e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1994. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp79.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp79.htm). Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 99.438, de 07 de agosto de 1990.** Dispõe sobre a organização e atribuições do Conselho Nacional de Saúde e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D99438.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D99438.htm). Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. **Lei nº 7.210, de 11 de junho de 1984.** Institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Congresso Nacional, 1984. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 1657, de 1983.** Dossiê do processo da Câmara dos Deputados. Projeto de Lei que institui a Lei de Execução Penal. Brasília: Câmara dos Deputados, 1984b.

BRASIL. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. **Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária.** Brasília: Ministério da Justiça, 1982.

BRASIL. Ministério da Justiça. **Portaria nº 429, de 22 de julho de 1981.** Resolve autorizar a publicação do Anteprojeto de Lei de Execução Penal. Brasília: MJ, 1981.

BRASIL. **Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977.** Altera dispositivos do Código Penal (Decreto-lei número 2.848, de 7 de dezembro de 1940), do Código de Processo Penal (Decreto-lei número 3.689, de 3 de outubro de 1941), da Lei das Contravenções Penais (Decreto-lei número 3.688, de 3 de outubro de 1941), e dá outras providências. Brasília: Congresso Nacional, 1977a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6416.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6416.htm). Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 2, de 1977.** Dossiê do Senado Federal. Brasília: Congresso Nacional, 1977b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Dossiê CPI - Sistema Penitenciário, de 1976.** Brasília: Câmara dos Deputados, 1976.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.001, de 21 de outubro de 1969.** Código Penal Militar. Brasília: Planalto, 1969. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del1001.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del1001.htm). Acesso em: 26 mai. 2023.

BRASIL. **Lei de 1º de outubro de 1828.** Dá nova forma às Câmaras Municipais, marca suas atribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. Brasil: Império, 1828. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm). Acesso em: 26 mai. 2023.

BUCH, João Marcos. **Entrevista I.** [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (28 min.).

CAETANO, Haroldo. **Entrevista I.** [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura.

Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (21 min.).

CALIFORNIA. Cal. **Code Regs. Tit. 15, § 3230**. Estabelece o Inmate Advisory Councils. 1993. Disponível em: <https://www.law.cornell.edu/regulations/california/15-CCR-3230>. Acesso em: 19 mai. 2023.

CALIXTO, Clarice Costa. **Mídia e castigo: a cobertura do Jornal Nacional sobre a prisão**. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **30 anos Constituição da Cidadania**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/agencia/infograficos-html5/constituante/index.html> ; Acesso em: 31/05/2023.

CARDOSO, R. C. A trajetória dos movimentos sociais. *In*: DAGNINO, E. **Anos 1990: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81-90.

CARTAXO, M. G. **A política de AIDS (2006-2016): conflitos e transformações**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. **Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

CAYRES, Domitila Costa. Ativismo institucional e interações Estado-movimentos sociais. **BIB**, v. 82, p. 81–104, 2016.

CHAGAS, Paulo Victor; BRITO, Debora. Integrantes do conselho de política penitenciária pedem renúncia coletiva. **Agência Brasil**. Brasília, 2017. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2017-01/integrantes-do-conselho-de-politica-penitenciaria-pedem-renuncia-coletiva>. Acesso em: 31 mai. 2023.

COUNCIL OF EUROPE. **Europe Prison Rules**. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2006.

CUNHA, E. S. M. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006)**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

D'ARAÚJO, Maria Celina (Org.). **Governo Lula: contornos sociais e políticos da elite no poder**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, 2007.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? *In*: MATO, D. (Coord.). **Políticas de cidadania y sociedade civil en tiempos de globalización**. Caracas: Faces/Universidad Central de la Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI BUCCI, Maria Paula; DUARTE, Clarice Seixas. **Judicialização da Saúde – a visão do Poder Executivo**. Editora Saraiva, 2017.

DAUFEMBACK, Valdirene. **Entrevista I**. [04.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (58 min.).

DAUFEMBACK, Valdirene. Questões sobre o contexto e a atuação dos Conselhos da Comunidade: a experiência da Região Sul. *In*: BRASIL. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília, Ministério da Justiça, 2010. p. 67-86.

DAVIS, Angela. **Estarão as prisões obsoletas?** Rio de Janeiro: Difel, 2018. *E-book*.

DE VITTO, Renato Campos Pinto. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (41 min.).

DE VITTO, Renato Campos Pinto; DAUFEMBACK, Valdirene (Orgs.). **Para além da prisão – reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

DORNELLES, Célia. Conselhos da comunidade no Estado do Rio Grande do Sul: o papel da Federação como ente representativo e de legitimação da participação comunitária na questão prisional. *In*: BRASIL. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília, Ministério da Justiça, 2010. p. 103-117/

DOTTI, René Ariel. Os princípios fundamentais na reforma da execução penal. *In*: BRASIL. **Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 1982.

DOWBOR, Monika. Toward a new regime of civic interest representation. **Brazilian Political Science Review**, v. 17, n. 1, p. 1–8, 2023.

DUTRA, Walkiria. Z. O sistema penitenciário brasileiro e o conflito federativo: impasses e avanços na construção de uma política nacional. *In*: 42º Encontro Anual da ANPOCS, 2018, Caxambu. **Anais**. Caxambu: ANPOCS, 2018.

ENTREVISTADA 7. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (38 min).

ENTREVISTADA 14. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.).

ENTREVISTADA 16. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (21 min.).

ENTREVISTADA 18. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (30 min.).

ENTREVISTADA 19. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (41 min.).

ENTREVISTADA 20. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (42 min.).

ENTREVISTADA 25. **Entrevista I.** [02.2023] Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (27 min.).

ENTREVISTADA 26. **Entrevista I.** [02.2023] Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (27 min.).

ENTREVISTADO 10. **Entrevista I.** [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (1 h 01 min.).

ENTREVISTADO 15. **Entrevista I.** [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (21 min.).

ENTREVISTADO 17. **Entrevista I.** [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (59 min.).

FBSP (Fórum Brasileiro de Segurança Pública). **Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015.** São Paulo: FBSP, 2015.

FECCOMPAR. **Relação de Conselhos da Comunidade do Paraná cadastrados na FECCOMPAR.** Paraná: FECCOMPAR, 2021. Disponível em: <https://www.feccompar.com.br/documentos/cadastrados.pdf>. Acesso em: 13 jan. 2021.

FECCOMPAR (Federação de Conselhos da Comunidade do Paraná). **Caderno orientativo para os Conselhos da Comunidade.** Paraná: FECCOMPAR, 2016.

FECCOMPAR. **Histórico.** <https://feccompar.com.br/feccompar/historico/>, Acesso em: 16 jun. 2022.

FERNANDES, Eduardo Georjão. **Entrevista I.** [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (49 min.).

FERREIRA, Jorge Chade. **Os Conselhos da Comunidade e a Reintegração Social.** Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, 2014.

FLIFLET, Arne. **Ombudsman and Prison Oversight.** [S.l.], 2009. Disponível em: [https://www.theioi.org/downloads/d3keh/Stockholm%20Conference\\_19.%20Workshop%204\\_Arne%20Fliflet.pdf](https://www.theioi.org/downloads/d3keh/Stockholm%20Conference_19.%20Workshop%204_Arne%20Fliflet.pdf). Acesso em: 19 mai. 2023.

FLYVBJERG, Bent. Case study. *In:* DENZIN, N.; LINCOLN, Y. **The Sage Handbook of Qualitative Research.** Thousand Oaks, CA: Sage, 2011. p. 301-316.

GARLAND, David. **Punishment and Modern Society.** Chicago: University of Chicago Press, 1990.

GERRING, John. Case selection for case-study analysis: qualitative and quantitative techniques. *In:* BOX-STEFFENSMEIER, J.; BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.) **The Oxford Handbook of Political Methodology.** New York: Oxford University Press, 2008. p. 645-684.

GIDDENS, Anthony. **The constitution of society: outline of the theory of structuration.** Los Angeles: University of California Press, 1984.

GOFFMAN, E. **Manicômios, prisões e conventos**. São Paulo: Perspectiva, 1987.

GOMES DE SÁ, Patrício. Considerações sobre o conselho da comunidade e outros órgãos de execução. *In*: BRASIL. **Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 1982.

GURZA LAVALLE, Adrian. Representatividade e representação democrática: falso problema ou dualidade constitutiva. *In*: GURZA LAVALLE, A.; VITA, A.; ARAUJO, C. (Org.). **O papel da teoria política contemporânea: justiça, constituição, democracia e representação**. São Paulo: Alameda, 2015. p. 291-319.

GURZA LAVALLE, Adrian. ONGs, Representação e Direitos Humanos. **SUR - Revista Internacional de Direitos Humanos**, v. 11, n. 20, 2014.

GURZA LAVALLE, Adrian. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, v. 84, p. 13-24, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian. Sem pena nem glória: o debate da sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos: Cebrap**. São Paulo, v. 66, n. 66, 2003.

GURZA LAVALLE, Adrian; CARLOS, Euzeneia; DOWBOR, Monika; SZWAKO, José. **Movimentos sociais e institucionalização: políticas sociais, raça e gênero no Brasil pós-transição**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian. ISUNZA VERA, Ernesto. O que quer dizer participação aqui e hoje?... E outrora e alhures. *In*: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. (Org.) **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2022. p. 261-284.

GURZA LAVALLE, Adrian; VOIGT, Jessica; SERAFIM, Lizandra. O que fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Dados**, v. 59, n. 3, p. 609–650, 2016.

HUMAN RIGHTS WATCH. **O Estado deixou o mal tomar conta** – a crise do sistema prisional do estado de Pernambuco. New York: HRW, 2015a.

HUMAN RIGHTS WATCH. **World Report 2015**. New York: Human Rights Watch, 2015b.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Participação Social na Administração Pública Federal**. Brasília: IPEA, 2012.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrian. Arquitetura da participação e controles democráticos no brasil e no México. **Novos Estudos CEBRAP**, v. 1, n. 92, p. 105–121, 2012.

JOAS, Hans. **The creativity of action**. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.

KUHENE, Maurício. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022.

LEAL, Cesar Barros. **Execução Penal na América Latina à luz dos direitos humanos: uma viagem pelo caminho da dor**. Curitiba: Juruá, 2012.

LAWRENCE, Thomas; SUDDABY, Roy; LECA, Bernard (Eds.). **Institutional Work**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

LOTTA, Gabriela. Bureaucrats, social networks and interaction: An analysis of public policies implementation. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 66, p. 145–173, 2018.

LOSEKANN, Luciano André. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (40 min.).

LOSEKANN, Luciano. O juiz, o poder judiciário e os conselhos da comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal. *In*: BRASIL. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília, Ministério da Justiça, 2010. p. 41-63.

MACCAULAY, Fiona. Parcerias entre Estado e Sociedade Civil para promover a segurança cidadã no Brasil. **Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos**, ano 2, n. 2, 2005.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change – Ambiguity, Agency and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAIA, Rousiley. Representação política de atores cívicos: Entre a experiência e discursos de justificação. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, p. 97–112, 2012.

MELO, Felipe Athayde Lins de. **Entrevista I**. [01.2023]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp3 (14 min.).

MELO, Felipe Athayde Lins; DAUFEMBACK, Valdirene. Modelo de Gestão para a Política Penal: começando uma conversa. *In*: DE VITTO, R.; DAUFEMBACK, V. (Orgs). **Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil**. Belo Horizonte: Letramento, 2018. p. 11-30.

MIGUEL, Luis Felipe. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e advocacy. **Lua Nova**, v. 84, p. 25–63, 2011.

MINAS GERAIS. Corregedoria-Geral de Justiça. **Conselho da Comunidade – roteiro de instalação e funcionamento**. Belo Horizonte: TJMG, 2008.

MORAES, Benjamin. Participação da comunidade nos programas de execução das penas e das medidas de segurança. *In*: BRASIL. **Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária**. Brasília: Ministério da Justiça, 1982.

MNPCT - Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. **Relatório Anual 2017**. Brasília: MNPCT, 2017.

OLIVEIRA, Marília S. D. E. **Movimento para as instituições: ambientalistas, partidos políticos e a liderança de Marina Silva**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2016.



OLSSON, Jan. The power of the inside activist: Understanding policy change by empowering the Advocacy Coalition Framework (ACF). **Planning Theory and Practice**, 10(2), pp. 167–187, 2009.

OLSSON, Jan; HYSING, Erik. Theorizing Inside Activism: Understanding Policymaking and Policy Change from Below. **Planning Theory and Practice**, v. 13, n. 2, p. 257–273, 2012.

ORREDA, Maria Helena. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (1 h 18 min.).

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Reclusos** (Regras de Nelson Mandela). New York: ONU, 2015.

ORGANIZAÇÕES DAS NAÇÕES UNIDAS. **Regras Mínimas para o Tratamento dos Reclusos**. New York: ONU, 1955.

OSTROM, Elinor. Developing a method for analyzing institutional change. **Alternative Institutional Structures: Evolution and Impact**, p. 48–76, 2008.

OSTROM, Elinor. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

OSTROM, Elinor. **El Gobierno de los Bienes Comunes**. México: Fondo de cultura económica, 2000.

PARÁ. Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Corregedoria de Justiça da Região Metropolitana de Belém. **Provimento nº 02/2008-CJEMB**. Dispõe sobre a instalação e composição dos Conselhos da Comunidade no âmbito da Região Metropolitana de Belém. Belém: TJPA, 2008.

PARANÁ. Corregedoria de Justiça do Tribunal de Justiça do Paraná; Ministério Público do Paraná. **Instrução Normativa Conjunta nº 02, de 2 de dezembro de 2014**. Institui normas para o recolhimento, a destinação, a liberação, a aplicação e a prestação de contas de recursos oriundos de prestações pecuniárias no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Paraná. Brasília: CGJ-PR; MP-PR, 2014a. Disponível em: [https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa\\_athos/publico/ajax\\_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f9491e7b31fe9b4d0f4efc1dd4eb0dc6e8bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e](https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/publico/ajax_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f9491e7b31fe9b4d0f4efc1dd4eb0dc6e8bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e). Acesso em 26 mai. 2023.

PARANÁ. Corregedoria de Justiça do Tribunal de Justiça do Paraná; Ministério Público do Paraná. **Instrução Normativa Conjunta nº 01, de 2 de dezembro de 2014**. Institui normas para constituição, regularização e funcionamento dos Conselhos da Comunidade no Estado do Paraná. Brasília: CGJ-PR; MP-PR, 2014b. Disponível em: [https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa\\_athos/publico/ajax\\_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f9491e7b31fe9b4d06b9e4a6777852ab38bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e](https://portal.tjpr.jus.br/pesquisa_athos/publico/ajax_concursos.do?tjpr.url.crypto=8a6c53f8698c7ff7801c49a82351569545dd27fb68d84af89c7272766cd6fc9f9491e7b31fe9b4d06b9e4a6777852ab38bf440087b6b30641a2fb19108057b53eef286ec70184c6e). Acesso em 26 mai. 2023.

PEIXOTO, Maria Gabriela. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (36 min.).

PEREIRA, Ana Karine. Ativismo institucional em empreendimentos de infraestrutura: autonomia e discricionariedade no caso da Hidrelétrica Belo Monte. *In*: ABERS, Rebecca (Org.). **Ativismo institucional: criatividade e luta na burocracia brasileira**. Brasília: Editora UnB, 2021. *E-book*.

PEREIRA, Ana Karine. **A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2014.

PEREZ, Olívia Cristina; SANTOS, Gustavo Gomes da Costa. A produção acadêmica sobre participação social no Brasil: trajetória e agendas de pesquisa. **BIB**, v. 90, p. 1–22, 2019.

PETTINICCHIO, David. Institutional Activism: Reconsidering the Insider/Outsider Dichotomy. **Sociology Compass**, v. 6, n. 6, p. 499–510, 2012.

PFALLER, Petra Silvia. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (06 min.). 1 arquivo .mp3 (38 min.).

PFALLER, Petra; GONÇALVES, Lucas; GRAZIOLA, Gianfranco; BALAN, Mayra. Análise | Prisões: o colapso dos Conselhos da Comunidade. **Brasil de fato**, 04 mai. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/05/04/analise-prisoas-o-colapso-dos-conselhos-da-comunidade>. Acesso em: 31 mai. 2023.

PIMENTA, Victor. **Entrevista I**. [01.2023]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (23 min.).

PIMENTA, Victor Martins. **Por trás das grades: o encarceramento brasileiro em uma abordagem criminológico-crítica**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2016.

PIRES, Roberto (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011.

PIRES, Roberto R. C.; VAZ, Alexander C. N. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua nova**, p. 61–91, 2014.

RATHBUN, Brian C. **Interviewing and Qualitative Field Methods: Pragmatism and Practicalities**. *In*: BOX-STEFFENSMEIER, J.; BRADY, H.; COLLIER, D. (Eds.) *The Oxford Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press, 2008. p. 685-701.

REALE JUNIOR, Miguel. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.).

REGIS, Risomar Braga. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (1 h 01 min.).

RICH, Jessica A. J. **Ativismo patrocinado pelo Estado: burocratas e movimentos sociais no Brasil democrático**. SciELO - Editora FIOCRUZ, 2021. *E-book*.

RIO GRANDE DO SUL. Corregedoria-Geral de Justiça; Conselho Penitenciário Estadual. **Manual do Conselho da Comunidade**. Porto Alegre: TJRS, 2004.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 20.669, de 14 de novembro de 1970. Dispõe sobre o Conselho Comunitário de Assistência aos Presidiários. **Diário Oficial do Estado**: Porto Alegre, RS, p. 2, 14 nov. 1970.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto nº 4820, de 31 de dezembro de 1953. Dispõe sobre normas administrativas a serem observadas nas Cadeias Cíveis do Estado. **Diário Oficial do Estado**: Porto Alegre, RS, p. 12738, 7 jan. 1954.

ROCHA, Marco Antonio da. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (56 min.).

ROCHA, Marco Antonio. **A atuação dos conselhos da comunidade do estado do paraná no processo de execução penal**: possibilidades, limites e desafios. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade de Londrina, 2017.

SANTOS, Priscilla Ribeiro dos. Entre ideias e interações: a participação dos usuários na política de assistência social. **Revista Debates**, v. 15, n. 1, p. 120-142, 2021.

SCHEINGATE, Adam. Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Development. **Studies in American Political Development**, 17(02), p. 185-203, 2003.

SEWELL, W. H. J. A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. **American Journal of Sociology**, v. 98, n. 1, p. 1-29, 1992.

SILVA, F. L. **A Cidadania Participativa como Fator Redutor de Prisionizao**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2011.

SOARES, Luiz Eduardo. A Política Nacional de Segurança Pública: Histórico, dilemas e perspectivas. **Estudos Avancados**, v. 21, n. 61, p. 77-97, 2007.

SOLOMON, Enver; EDGAR, Kimmett. **Having Their Say: The work of prisoner councils**. London: Prison Reform Trust, 2004.

SZWAKO, José; DOWBOR, Monika; CARLOS, Euzeneia. Movimentos sociais, sociedade civil e participação. **BIB**, v. 82, p. 5-12, 2016.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

TATAGIBA, Luciana; ALMEIDA, Debora; GURZA LAVALLE, Adrian; SILVA, Marcelo Kunrath; ABERS, Rebecca. Participação, Ativismos e Democracia – Uma trajetória contenciosa. In: TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. (Org.) **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2022.

TATAGIBA, L.; ALMEIDA, D.; GURZA LAVALLE, A.; SILVA, M. (Org.) **Participação e ativismos: entre retrocessos e resistências**. Porto Alegre: Editora Zouk, 2022.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves (Orgs.). **Movimentos Sociais e Políticas Públicas**. São Paulo: Editora Unesp, 2021.

TEIXEIRA, Ana Claudia C. **Para além do voto: uma narrativa sobre a democracia participativa no Brasil (1975-2010)**. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Estadual de Campinas, 2013.

TÓTORA, Silvana; CHAIA, Vera. Conselhos Municipais : descentralização , participação e limites institucionais. **Cadernos MetrÓpole**, v. 8, p. 59-86, 2002.

URBINATI, Nadia. Representação como advocacy: um estudo sobre deliberação democrática. **Política & Sociedade**, v. 9, n. 16, 2010.

VALOIS, Luis Carlos. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022.

VALOIS, Luís Carlos. Prisão, participação social e a Região Norte. *In*: BRASIL. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília, Ministério da Justiça, 2010. p. 86-102.

VIANA, R. R. **Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades: um olhar para a ação dos atores em torno das controvérsias**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2017.

VILAÇA, Luiz. **Costuras, deslocamentos e bricolagens: a atuação de procuradores do Ministério Público Federal no caso de Belo Monte**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, 2017.

WOLFF, Maria Palma. **Entrevista I**. [05.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (50 min.).

WOLFF, Maria Palma. Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável? *In*: BRASIL. **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília, Ministério da Justiça, 2010. p. 24-40.

WORLD PRISON BRIEF. **Prison Population Total**. Disponível em: [https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field\\_region\\_taxonomy\\_tid=All](https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=All); Acesso em: 09 mai 2023.

ZAFFALON, Luciana. **Entrevista I**. [07.2022]. Entrevistadora: Tatiana Whately de Moura. Brasília, 2022. 1 arquivo .mp4 (28 min.).

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **Em busca das penas perdidas**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAREMBERG, Gisela; GUARNEROS-MEZA, Valeria; GURZA LAVALLE, Adrian. **Intermediation and representation in Latin America**. Palgrave Macmillan, 2017.

## **ANEXO I – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS**

### **Roteiro entrevista com ator chave na elaboração da Lei de Execução Penal**

Por gentileza, conte um pouco da sua experiência profissional com a temática dos Conselhos da Comunidade.

Como surgiu a ideia de instituição de Conselhos da Comunidade?

Já existia algum tipo de atuação que inspirou?

Quem foram as pessoas que iniciaram a discussão sobre os Conselhos? (pessoas dentro do governo, no parlamento e da sociedade civil – haviam pessoas que já faziam algum tipo de trabalho nas prisões que mobilizaram o debate?)

Havia questões/ controvérsias sobre a forma como ele deveria ser introduzido na LEP?

Houve algum ponto que gostariam de ter incluído na lei e que não avançou? Se sim, qual e por que não avançou?

Qual a ideia de comunidade que norteou a proposta de instituição dos Conselhos da Comunidade? Quais interesses deveriam ser perseguidos pelos conselheiros? (da sociedade? Das pessoas privadas de liberdade?)

### **Roteiro entrevista com atores chave na elaboração de normativos e que participaram de outros marcos importantes para a reconfiguração dos Conselhos da Comunidade**

Trajetória

- Conte um pouco da sua trajetória em relação aos Conselhos da Comunidade

Inovações (mapear atores importantes e ideias chave)

- Quais inovações foram trazidas pelos processos que você participou? (o que mudou? composição, práticas, participação das igrejas)

- O que motivou essas mudanças? (por que mudou?)

- O que não avançou e deveria ter avançado?

- Quem foram as pessoas chave que participaram desses processos?

- Na sua opinião, qual é a “comunidade” dos Conselhos da Comunidade? Houve mudanças em relação a esse conceito de comunidade desde sua instituição pela LEP?

- Quais Conselhos da Comunidade têm uma atuação destacada, em consonância com o que vocês acreditam ser a função do conselho?

- Relação dos Conselhos da Comunidade com Conselho Penitenciário

- Relação dos Conselhos da Comunidade com Judiciário

- Relação dos Conselhos da Comunidade com Administração Penitenciária

Instituições participativas

(introdução sobre instituições participativas)

- Você acha que a onda participacionista teve impacto na configuração e atuação dos Conselhos da Comunidade?

### **Roteiro entrevista dos estudos de caso**

Trajetória

- Conte um pouco da sua trajetória em relação aos Conselhos da Comunidade

Experiência no Conselho da Comunidade

- O conselho tem recursos? É formalizado?

- Conte como é a dinâmica do Conselho da Comunidade de Passo Fundo

- Como são organizadas as atividades do CC?

- Quais projetos o CC desenvolve? Como surgiram esses projetos?

- Quando são identificadas demandas ou irregularidades nas visitas o que o CC faz?

- Quais são as dificuldades encontradas para a realização das atividades do Conselho?

- Quais foram as medidas tomadas para tentar superar essas dificuldades? E os resultados?

- Como é a relação com o Judiciário?

- Como é a relação com a administração penitenciária?

Observação: a partir desses roteiros, foram adaptados roteiros individualizados para cada entrevistado e entrevistada, de modo a considerar o seu papel no processo, com base em pesquisa prévia.

## ANEXO II – DOCUMENTOS CONSULTADOS NA PESQUISA

Ano	Descrição	Complemento
1953	Decreto RS n. 4820, de 1953	Institui o Conselho de Assistência Social aos Presidiários
1969	Decreto-Lei n. 1.001, de 1969	Código Penal Militar
1970	Decreto RS n. 20669, de 1970	Institui o Conselho Comunitário de Assistência aos Presidiários
1976	Relatório da CPI sobre a situação penitenciária no Brasil	
1977	PLN 2/1977	Projeto de lei que altera o Código Penal e o Código de Processo Penal. Dossiê de tramitação no Congresso Nacional.
1977	Lei n. 6416, de 1977, que alterou o Código Penal e o Código de Processo Penal	Primeira menção aos Conselhos da Comunidade na legislação, atribuindo função ao conselho sem especificar o que era o Conselho da Comunidade
1981	Portaria MJ n. 429/1981	Portaria que publicou o anteprojeto de lei de execução penal para recebimento de contribuições da sociedade.
1982	Anais do I Congresso Brasileiro de Política Criminal e Penitenciária (volumes I e II)	Congresso voltado a debater o anteprojeto da LEP e diversas questões específicas abrangidas pelo anteprojeto de lei, incluindo o Conselho da Comunidade
1983	Res. CNPCP n. 01, de 1983	Aprova Plano de Atividades do Conselho Nacional de Política Penitenciária, após o envio do anteprojeto da LEP.
1983	Dossiê processo legislativo lei 7.210, de 1984 - PL 1657/1983	Inteiro teor da tramitação do projeto de lei da execução penal.
1984	Transcrição de discussão do plenário sobre PL 1657/1983	
1984	Lei n. 7.210, de 1984	Lei de Execução Penal
1996	Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados - transcrição de discussão	menções aos Conselhos da Comunidade nas reuniões dos dias 06 e 07 de dezembro de 1996
1997	Transcrição de discussões na Câmara dos Deputados	Audiência Pública da Comissão de DH da CD: “Sistema Prisional, Realidade e Perspectivas”
1997	Transcrição de discussões na Câmara dos Deputados	24/06/1997: CD o papel das polícias no Estado democrático (breve menção dos CC)

1997	PL 3402/1997	altera a composição e competência do Conselho da Comunidade. Acrescenta na composição um médico e duas pessoas da sociedade civil e altera a atribuição de apresentar relatórios, incluindo a necessidade de apontar deficiências ou falhas na execução dos princípios estabelecidos nesta Lei.
1998	Resolução CNPCP n. 01/1998	institui modelo de relatório anual aos Conselhos Penitenciários
1998	Transcrição de discussões na Câmara dos Deputados	31/03/1998: Comissão de DH da CD: Debate sobre o sistema penitenciário brasileiro
1998	Transcrição de discussões na Câmara dos Deputados	15/05/1998: 3ª Conferência Nacional de DH
1999	Transcrição de discussões na Câmara dos Deputados	Denúncia de um juiz de Itabuna sobre ameaças de morte que um conselheiro da comunidade estava recebendo de policiais anônimos
2001	PL 5.075/2001	Proposta altera dispositivos da LEP - incluindo artigos que tratam dos Conselhos da Comunidade
2001	Transcrição de discussões na Câmara dos Deputados	Conferência Nacional de Direitos Humanos: discurso do conselheiro da comunidade Marcelo Freixo
2003	PL 19/2003	altera a composição do conselho da comunidade, acrescentando um médico e alterando a atuação relacionada ao relatório (similar à proposição do PL 3402/1997)
2004	Ata CNPCP reunião ordinária n. 304	Ata da reunião do CNPCP realizada em Porto Alegre, em 28, 29 e 30 de outubro de 2004
2004	Portaria n. 2710, de 23 de setembro de 2004	Institui comissão nacional com o objetivo de discutir e propor ações de fomento à criação dos Conselhos da Comunidade e o acompanhamento de suas atividades
2004	Resolução CNPCP n. 10, de 08/11/2004	Estabelece regras para a organização dos Conselhos da Comunidade nas Comarcas dos Estados, nas Circunscrições Judiciárias do Distrito Federal e nas Seções Judiciárias da Justiça Federal, e dá outras providências.
2004	Manual Conselhos da Comunidade do RS	Primeiro manual destinado à organização dos Conselhos da Comunidade, elaborado pelo Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul e publicado em parceria com a Corregedoria de Justiça do RS
2005	Relatório do I Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Sul	Relatório com conclusões do I Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Sul do Brasil e do III Seminário do Projeto "Trabalho para a vida" da Corregedoria-Geral da Justiça do RS, realizado em Porto Alegre, em 18 de novembro de 2005.
2006	Portaria n. 164, de 5 de fevereiro de 2006	Prorroga as atividades por prazo indeterminado da Comissão para Implementação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade (instituída pela



		portaria 2710/2004) e a constitui com novos membros
2006	Cartilha Conselhos da Comunidade	Cartilha publicada pelo Ministério da Justiça
2006	Rec(2006)2	Recommendation Rec(2006)2-rev of the Committee of Ministers to member States on the European Prison Rules
2007	Carta de Joinville	Carta com as proposições do II Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Sul, realizado em 02/10/2007
2007	Resolução CNJ n. 47	Dispõe que os Juízes deverão compor e instalar o Conselho da Comunidade em suas respectivas comarcas, na forma da Lei de Execução Penal (art. 4º)
2007	PL 1090/2007	Inclui representante da Defensoria Pública na composição dos Conselhos da Comunidade.
2008	Carta de Porto Velho	Carta com as proposições do I Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Norte, realizado em 31/05/2008
2008	Carta de Salvador	Carta com as proposições do I Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Nordeste, realizado em 12/09/2008
2008	Carta de São Paulo	Carta com as proposições do I Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Sudeste, realizado em 08/11/2008
2008	Carta de Cuiabá	Carta com as proposições do I Encontro de Conselhos da Comunidade da Região Centro-Oeste, realizado em 13/12/2008
2008	Cartilha Conselhos da Comunidade	Cartilha publicada pelo Ministério da Justiça (reedição da cartilha de 2006)
2008	Manual dos Conselhos da Comunidade de Minas Gerais	Corregedoria Geral de Justiça de MG
2008	Manual dos Conselhos da Comunidade da Região Metropolitana de Belém	Provimento n. 2/2008-CJRMB, do Tribunal de Justiça do Pará
2008	Portaria MJ 1107	regimento interno CNPCP
2008	PL 3666/2008	Proposta de alteração da LEP que estabelecia que "o exercício efetivo da função de membro do Conselho da Comunidade constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum, até o julgamento definitivo, bem como preferência, em igualdade de condições, nas concorrências públicas"

2008	PL 3463/2008	Dispõe sobre revista de visitantes a estabelecimentos penais, estabelecendo exceção a diversos órgãos, entre os quais, o Conselho da Comunidade.
2008	PL 4201/2008	Proposta de Estatuto Penitenciário Nacional
2008	PL 4202/2008	Estabelece como atribuição do Conselhos da Comunidade "acompanhar as visitas mensais do Juiz da execução, do Ministério Público e do Conselho Penitenciário aos estabelecimentos penais, bem como representar à autoridade competente contra a sua inexistência ou realização precária ou deficiente".
2009	Relatório da CPI sobre o sistema carcerário	Câmara dos Deputados
2009	Resolução CNJ n. 96	Institui o Programa Começar de Novo no âmbito do Poder Judiciário, com o objetivo de promover ações de reinserção social de presos, egressos do sistema carcerário e de cumpridores de medidas e penas alternativas. O Conselho da Comunidade é incluído como parte da Rede de Reinserção Social responsável pela implantação do projeto. A res. também estabelece a necessidade de criação dos GMF, que possuem atribuições em relação aos Conselhos da Comunidade
2009	Anteprojeto de lei que altera a LEP	Anteprojeto reformularia os Conselhos da Comunidade e Conselhos Penitenciários estaduais
2009	Relatório da I Conferência Nacional de Segurança Pública	A conferência teve um eixo para discussão sobre sistema penitenciário e incluiu diretriz de participação para a área penal
2010	Lei 12.313/2010	Inclui representante da Defensoria Pública na composição dos Conselhos da Comunidade.
2010	Resolução CNPCP n. 9/2010	Recomenda que os Conselhos da Comunidade, na condição de órgãos da execução penal, tenham acesso livre a todas as dependências das unidades prisionais e de detenção, bem como a todas as pessoas presas e funcionários.
2010	Manual Conselhos da Comunidade Goiás	Corregedoria Geral de Justiça de Goiás
2010	Matriz de formação para Conselhos da Comunidade	Ministério da Justiça
2010	Balanco de governo 2003-2010	
2011	Roteiro de instalação do Conselho da Comunidade do Acre	Tribunal de Justiça do Acre
2011	PL 2233/2011	em relação aos Conselhos da Comunidade, apresenta a mesma proposta do PL 4202/2008 - inclui função de acompanhar visitas de outros órgãos e representar

		a autoridade competente quando não realizam inspeções.
2012	Carta de Brasília - I Encontro dos Conselhos da Comunidade	Carta com as proposições do I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade, realizado em 6 e 7 de dezembro de 2012.
2012	Portaria DEPEN n. 605, de 21 de dezembro de 2012	Portarias de Instalação da Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal
2012	Portaria DEPEN n. 606, de 21 de dezembro de 2012	Portarias de Nomeação da Comissão Nacional de Fomento à Participação e Controle Social na Execução Penal
2012	Resolução CNJ n. 154/2012	Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária.
2012	Prestação de contas ordinária anual - Relatório de gestão do exercício de 2012 do DEPEN	
2012	Relatório Mutirão Carcerário - Raio-X do Sistema Penitenciário Brasileiro - CNJ	
2012	Lei n. 12.714/2012	Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança. E estabelece que o sistema deve permitir o cadastramento dos Conselhos da Comunidade.
2013	Lei 12.847/2013	Institui o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e cria o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Estabelece que os Conselhos da Comunidade podem integrar o Sistema.
2013	Decreto n. 8.154/2013	Regulamenta o funcionamento do Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a composição e o funcionamento do Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e dispõe sobre o Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura. Estabelece que os Conselhos da Comunidade podem integrar o Sistema.
2013	Instituição FECCOMPAR	qual documento?
2013	Manual do Conselho da Comunidade do Paraná	Corregedoria Geral de Justiça do Paraná estabelece e orienta regras para constituição e regularização dos Conselhos da Comunidade no estado do Paraná

2014	PL 7085/2014	Dispõe sobre revista de visitantes a estabelecimentos penais, estabelecendo exceção a diversos órgãos, entre os quais, o Conselho da Comunidade (similar ao PL 3463/2008)
2014	Instrução Normativa Conjunta CGJ/PR e MP/PR n. 01/2014	Institui normas para constituição, regularização e funcionamento dos Conselhos da Comunidade no Estado do Paraná
2014	Instrução Normativa Conjunta CGJ/PR e MP/PR n. 02/2014	Institui normas para o recolhimento, a destinação, a liberação, a aplicação e a prestação de contas de recursos oriundos de prestações pecuniárias no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Paraná.
2014	Lei 13.019/2014	MROSC
2014	Resolução CNPCP n. 3	Ouvidoria externa da administração da execução penal nos estados e governo federal
2014	PRODOC BRA 14/011	Projeto DEPEN e PNUD para fortalecimento da gestão do sistema prisional brasileiro.
2015	Relatório da CPI sistema carcerário	
2015	Julgamento ADPF N. 347	Considerou a situação prisional no país um "estado de coisas inconstitucional", com violação massiva de direitos fundamentais da população prisional, por omissão do poder público.
2015	Resolução CNJ n. 214, de 15 de dezembro de 2015	Dispõe sobre a organização e o funcionamento dos Grupos de Monitoramento e Fiscalização (GMF) nos Tribunais de Justiça dos Estados, do Distrito Federal dos Territórios e nos Tribunais Regionais Federais.
2015	Termo de Cooperação Técnica n. 6/2015 entre CNJ e MJ	centrais de alternativas penais
2015	Termo de Cooperação Técnica n. 7/2015 entre CNJ, MJ e IDDD	audiência de custódia
2015	Termo de Cooperação Técnica n. 5/2015 entre CNJ e MJ	monitoração eletrônica
2015	Plano de Trabalho constante no processo CNJ-ADM-2015/00800 referente ao Termo de Compromisso CNJ/MJ nº 004/2015	
2015	Resolução CNJ n. 213	Audiência de custódia
2015	ADI 5240	Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5240) em que a Associação dos Delegados de Polícia do Brasil (Adepol/Brasil) questionava a realização das audiências de custódia. Julgada improcedente.

2016	PL 4944/2016	Inclui na composição do Conselho da Comunidade um representante de associação, fundação ou entidade que inclua entre seus objetivos a proteção aos direitos das vítimas de crimes e inclui funções relacionadas ao trabalho dos presos.
2016	PL 5415/2016	em relação aos Conselhos da Comunidade, apresenta a mesma proposta do PL 4202/2008 e PL 2233/2011 - inclui função de acompanhar visitas de outros órgãos e representar a autoridade competente quando não realizam inspeções.
2016	PL 6177/2016	Estabelece princípios, diretrizes e normas gerais para elaboração e gestão de políticas de humanização do sistema penitenciário brasileiro e altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984.
2016	Caderno Orientativo FECCOMPAR	Manual para Conselhos da Comunidade elaborado pela Federação Estadual dos Conselhos da Comunidade do Paraná.
2016	Consulta CNJ 0003310-53.2014.2.00.0000	Consulta elaborada pelo Conselho da Comunidade de Porto Velho - RO para o CNJ sobre pagamento de funcionários de Conselhos da Comunidade com recursos oriundos de penas de prestação pecuniária
2016	Decreto n. 8726/2016	MROSC
2016	Lei 13.249	Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019
2016	Consulta CNJ 0003310-53.2014.2.00.0000 - elaborada pelo Conselho da Comunidade de Porto Velho.	Dúvidas quanto ao pagamento de funcionários com recursos oriundos das penas de prestações pecuniárias, vinculação à esfera de poder e fiscalizações.
2017	PL 7558/2017	Retira da composição do Conselho da Comunidade um assistente social e inclui um servidor da unidade prisional e um servidor da justiça; estabelece mandato de 2 anos; dispõe sobre fundo penitenciário municipal e sobre as dotações orçamentárias do conselho; estabelece fiversas funções aos conselhos, inclusive de formulação de políticas.
2017	PL 9054/2017	Altera a LEP. Em relação aos Conselhos da Comunidade, inclui na composição um representante do Conselho Municipal de Segurança Pública, um representante do Conselho Municipal de Políticas sobre Drogas e um representante da sociedade civil. Estabelece visitas bimestrais às unidades prisionais e a atribuição de promover ação civil pública em matérias pertinentes ao sistema prisional.

2017	Portaria MJ 81	alterou regimento interno CNPCP, para aumentar o número de integrantes
2017	Recurso Extraordinário 580.252	Trata da violação a direitos fundamentais causadora de danos pessoais a detentos em estabelecimentos carcerários.
2018	Manual de Procedimentos para os Conselhos da Comunidade	Ministério da Justiça
2018	Lei n. 13.675, de 11 junho de 2018	Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp); altera a Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994, a Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e a Lei nº 11.530, de 24 de outubro de 2007; e revoga dispositivos da Lei nº 12.681, de 4 de julho de 2012.
2018	PRODOC BRA 18/019	Projeto CNJ e PNUD para fortalecimento do monitoramento e da fiscalização do sistema prisional e socioeducativo.
2018	Termo de Execução Descentralizada DEPEN e CNJ	TED para o desenvolvimento de estratégias para promover a redução da superlotação e superpopulação carcerária no Brasil, com enfoque nas políticas de alternativas penais e monitoração eletrônica de pessoas.
2019	Resolução CNJ n. 307, de 17 de dezembro de 2019	institui a Política de Atenção a Pessoas Egressas do Sistema Prisional no âmbito do Poder Judiciário, com ações a serem implementadas nos Escritórios Sociais, em articulação com o Poder Executivo. o O Escritório Social será implantado com a participação das Redes de Políticas Sociais - A resolução cita os Conselhos da Comunidade entre os órgãos que compõem essa rede
2019	Decreto 9459	extinguiu conselhos nacionais de políticas públicas e/ou alterou sua composição
2020	Pesquisa Conselhos da Comunidade	Conselho Nacional de Justiça
2020	Manual de Gestão e Funcionamento dos Escritórios Sociais	Conselho Nacional de Justiça
2020	Resolução CNPCP n. 11, de 2020	Revoga a Resolução CNPCP n. 10/2004
2020	Carta da Federação dos Conselhos da Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul para uma agenda de compromissos	

	quanto à questão penitenciária	
2020	Relatório Justiça Presente	Conselho Nacional de Justiça
2020	Resolução CNJ n. 62	Recomenda aos Tribunais e magistrados a adoção de medidas preventivas à propagação da infecção pelo novo coronavírus – Covid-19 no âmbito dos sistemas de justiça penal e socioeducativo.
2020	Relatório de Gestão CNJ 2018-2020	
2020	Orientação técnica para inspeção pelo Poder Judiciário dos espaços de privação de liberdade no contexto da pandemia	Conselho Nacional de Justiça
2021	Nota Técnica CNJ CNM	Nota técnica elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça e Confederação Nacional de Municípios para Instituição de Fundos Municipais para Políticas Penais.
2021	Vídeo do I Encontro Estadual dos Conselhos da Comunidade do Estado de São Paulo	<a href="https://www.youtube.com/watch?v=I4BXhrCj1Qc">https://www.youtube.com/watch?v=I4BXhrCj1Qc</a>
2022	Manual do Conselho da Comunidade de Mato Grosso	Elaborado pelo Grupo de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Penitenciário e Socioeducativo do Judiciário estadual.
2022	Relatório de Gestão CNJ 2020-2022	
2023	Resolução CNJ n. 488, de 23 de fevereiro de 2023	Institui a Política Judiciária para o fortalecimento dos Conselhos da Comunidade
2023	Manual dos Conselhos da Comunidades (no prelo)	Conselho Nacional de Justiça

## **ANEXO III – ENTREVISTADOS E ENTREVISTADAS QUE PARTICIPARAM DA CONSTRUÇÃO E MUDANÇA INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DA COMUNIDADE<sup>131</sup>**

**Cíntia Rangel Assumpção:** bacharel em Direito, com pós-graduação em Direitos Humanos e Ressocialização, entrou na carreira de agente federal de execução penal em 2006. No DEPEN, foi Diretora do Sistema Penitenciário Federal, foi Coordenadora de Políticas de Participação Social e Atenção ao Egresso e Ouvidora Nacional dos Serviços Penais.

**Eduardo Georjão Fernandes:** doutor em Sociologia, professor universitário e pesquisador. Foi consultor no Projeto BRA 18/019, do CNJ e PNUD, responsável pela realização da pesquisa dos Conselhos da Comunidade e elaboração da minuta da resolução CNJ n. 488, de 2023 e do manual dos Conselhos da Comunidade (no prelo).

**Felipe Athayde Lins de Melo:** mestre e doutor em Sociologia. Foi gerente e superintendente da Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel (2004 a 2012), órgão da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo e desde 2015 é consultor em políticas prisionais. Foi consultor no Projeto BRA 14/011 do DEPEN e PNUD e atualmente é consultor do Projeto BRA 18/019, responsável pela coordenação do eixo de Políticas de Cidadania e Garantia de Direitos, no Conselho Nacional de Justiça.

**Haroldo Caetano:** promotor de justiça de Goiás e doutor em psicologia. Vencedor do VI Prêmio Innovare, em 2009, na categoria Ministério Público, com o Programa de Atenção Integral ao Louco Infrator (PAILI). Participou da comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade, participou de encontros regionais dos Conselhos da Comunidade e do encontro nacional, participou da elaboração da cartilha dos Conselhos da Comunidade do Ministério da Justiça de 2008 e da elaboração da proposta de alteração da lei de execução penal. Participou por muitos anos das atividades do Conselho da Comunidade de Goiânia.

**João Marcos Buch:** juiz da execução penal de Santa Catarina, responsável pela instituição e acompanhamento das atividades do Conselho da Comunidade e corregedor do sistema prisional da comarca de Joinville, conhecido por uma atuação combativa no enfrentamento às irregularidades encontradas no sistema prisional, autor de diversos livros relacionados à pauta prisional. Membro do grupo de monitoramento e fiscalização do sistema penitenciário catarinense criado pelo CNJ. Participou de encontros regionais dos Conselhos da Comunidade e acompanhou as atividades da comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade em diversos momentos.

**Luciana Zaffalon:** formada em Direito, com mestrado e doutorado em Administração Pública, coordena o projeto JUSTA, foi supervisora-geral do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM), foi coordenadora-geral do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), foi Ouvidora-Geral da Defensoria Pública. Foi conselheira da comunidade da comarca de São Paulo, participou do encontro nacional dos Conselhos da Comunidade e integrou a comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade instituída em 2012.

**Luciano André Losekann:** atualmente desembargador no Rio Grande do Sul, está na magistratura desde 1994. Foi Juiz-Corregedor responsável pela execução penal entre 2004 e

---

<sup>131</sup> A lista de entrevistados e entrevistadas deste anexo não inclui os estudos de caso, que foram anonimizados.



2008, no Rio Grande do Sul. Atuou em parceria com o Conselho Penitenciário estadual e publicou, pela Corregedoria de Justiça, o manual elaborado pelo CP. Participou de todas as comissões nacionais de fomento aos Conselhos da Comunidade (de 2004 a 2014). Foi Juiz-Auxiliar da Presidência do Conselho Nacional de Justiça e Coordenador do Departamento de Monitoramento do Sistema Carcerário e do Sistema de medidas Socioeducativas do CNJ entre 2010 e 2013.

**Luiz Carlos Honório de Valois Coelho:** juiz do Amazonas, mestre e doutor em direito penal e criminologia. Durante muitos anos foi juiz da vara de execuções penais de Manaus, responsável por instituir o Conselho da Comunidade da comarca. Participou de encontros regionais e nacional dos Conselhos da Comunidade, da elaboração da cartilha dos Conselhos da Comunidade do Ministério da Justiça e da comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade instituída em 2012.

**Marco Antônio da Rocha:** assistente social, com doutorado em Serviço Social, é servidor do Ministério Público do Paraná e professor universitário. Conselheiro da Comunidade, atuou ativamente na construção da Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná e participa das atividades da federação desde então. Sua tese de doutorado é sobre Conselhos da Comunidade no Paraná.

**Maria Gabriela Viana Peixoto:** doutora em direito penal, foi Ouvidora Nacional dos Serviços Penais do Departamento Penitenciário Nacional (2015 a 2019). Foi conselheira do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2016 a 2018).

**Maria Helena Orreda:** assistente social, conselheira da comunidade da comarca de Irati e presidente da Federação dos Conselhos da Comunidade do Estado do Paraná, tendo participado ativamente de sua construção.

**Maria Palma Wolff:** assistente social, acadêmica e profissional com longa trajetória na área de direitos humanos e sistema prisional. Foi presidente do Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul, responsável por coordenar a elaboração do manual do Conselho da Comunidade do estado, participou da comissão nacional de fomento dos Conselhos da Comunidade instituída em 2006 e 2012. Participou dos encontros regionais e nacional dos Conselhos da Comunidade, da elaboração da cartilha do Ministério da Justiça e da proposta de alteração da lei da execução penal. Trabalhou como consultora no DEPEN, no PROJETO BRA 14/011.

**Maurício Kuehne:** promotor de justiça do Paraná aposentado. Foi professor de Direito, diretor de unidade penal (1987 a 1988), membro do Conselho Penitenciário do Paraná (1995 a 2017), membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2000 a 2008); Diretor do Departamento Penitenciário Nacional (2005 a 2008); Diretor do Departamento Penitenciário do Estado do Paraná (2011 a 2014)

**Miguel Reale Junior:** Jurista que participou da comissão de elaboração e revisão do anteprojeto de lei da execução penal.

**Petra Pfaller:** foi coordenadora da Pastoral Carcerária Nacional, atuou por muitos anos como conselheira do Conselho da Comunidade de Goiânia, com longa trajetória na defesa de direitos humanos e de direitos das pessoas privadas de liberdade, participou de encontros regionais dos Conselhos da Comunidade e da comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade instituída em 2012.

**Renato Campos Pinto De Vitto:** defensor público de São Paulo, mestre em Direito, foi Diretor-Geral do Departamento Penitenciário Nacional (2014 a 2016), membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária e Diretor-Executivo do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ.

**Risomar Braga Regis:** policial penal, formado em Direito, foi conselheiro da comunidade em Porto Velho, participou da comissão nacional de fomento aos Conselhos da Comunidade instituída em 2012.

**Valdirene Daufemback:** psicóloga e doutora em Direito. Foi conselheira da comunidade da comarca de Joville (1997 a 2010), participou de todas as comissões nacionais de fomento aos Conselhos da Comunidade, dos encontros regionais, coordenou o encontro nacional dos Conselhos da Comunidade, foi responsável pela elaboração da cartilha dos Conselhos da Comunidade do Ministério da Justiça de 2008 e foi uma das pessoas que participaram da elaboração da proposta de alteração da lei de execução penal em 2009. Foi conselheira do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, Ouvidora Nacional do DEPEN, Diretora de Políticas Penitenciárias do DEPEN, perita do Mecanismo Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e atualmente coordena o Programa Fazendo Justiça, do CNJ, em parceria com o PNUD (Projeto BRA 18/019).

**Victor Martins Pimenta:** com graduação em Direito e em Ciência Política, com mestrado em Direito, é servidor público federal, da carreira de especialista em políticas públicas e gestão governamental, foi Coordenador-Geral de Penal de Medidas Alternativas do DEPEN (2014 a 2016), trabalhou na Ouvidoria do DEPEN (2016 a 2018) e foi Diretor-Executivo do Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas do CNJ.

## **ANEXO IV – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM MIGUEL REALE JUNIOR**

**Gravação: 2022.05.10 - Miguel Reale Jr.**

**Duração do Áudio: 00:28:01**

**Tatiana Whately de Moura:** Vou contar um pouquinho só da minha trajetória e do objetivo da pesquisa. Eu sou formada em Ciências Sociais pela PUC de São Paulo, depois fiz mestrado em Ciência Política na USP e agora estou fazendo o doutorado em Ciência Política na UnB. Eu também atuei na Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, na Defensoria Pública do Estado de São Paulo, no Ministério da Justiça também e na Casa Civil da Presidência da República. E trabalhei bastante com o tema de acesso à justiça e a pauta prisional também. E agora no doutorado a minha pesquisa é sobre os conselhos da comunidade e meu objetivo é estudar a configuração institucional, como que se deu a construção institucional dos conselhos da comunidade ao longo dos anos – então quais foram as ideias, os conceitos mobilizados na época da instituição do conselho da comunidade na Lei de Execução Penal, e depois movimentos que foram surgindo para algumas modificações e ampliações da atuação dos conselhos da comunidade ao longo dos anos. Então o objetivo dessa conversa é tentar entender mais o processo na época da Lei de Execução Penal mesmo. E obrigada por ter indicado o Projeto de Lei que o senhor ajudou a elaborar, que também já trazia outras mudanças, ampliando também essa atuação mais focada nos egressos também.

**Dr. Miguel Reale Junior:** Bom, eu fiz parte da comissão elaboradora do anteprojeto. Nós fizemos os dois trabalhos conjuntos, a parte geral e a Lei de Execução, até porque a parte geral sem a Lei de Execução fica manca, ela fica inaplicável, né? E eu fiz parte da comissão elaboradora e revisora da parte geral, parte penal, e fiz parte só da comissão elaboradora da Lei de Execução Penal, por quê? Porque feitos os anteprojetos, eles foram publicados e submetidos à apreciação da comunidade jurídica e submetidos a propostas. Essas propostas foram examinadas por comissões revisoras - eu fiquei na comissão revisora da parte geral, com o professor Jair Leonardo, de Minas Gerais, o [Dinho] dos Santos Garcia, que depois saiu, e o Toledo. E a parte da Lei de Execução Penal ficou com o novo nome, que era o Jason Albergaria, que foi diretor do Departamento Penitenciário Nacional, o Renê Dotti e o Ricardo Andreucci. Eu acho que o Rogério Tucci também ficou na Lei de Execução.

Da Lei de Execução, um dos pontos que eu timbrei como membro da comissão elaboradora era a sua finalidade, mais no sentido para promover que o condenado conseguisse viver em harmonia no mundo social, ou seja, mostrar ao condenado que ele não é o culpado, existe uma sociedade conflitiva e é necessário saber viver numa sociedade em competição, uma sociedade de conflitos, né? E como superar esses conflitos. E isso prevaleceu, mas houve uma outra ênfase maior, por conta do Jason Albergaria, no sentido de que o objetivo era a reintegração social do condenado, tal, integrar ou recuperação do condenado, reeducação do condenado.

Eu acho que o mais importante é mostrar ao condenado que ele vai voltar para um meio hostil, um meio que já lhe era hostil e vai ser mais hostil ainda, porque ele sai de lá com uma marca, um estigma da condenação. E aí foi a proposta que já constava no projeto de elaboração da Lei de Execução, que deu essa ideia do conselho de comunidade, porque isso também está examinado em um livro meu chamado O Novo Sistema Criminal, é um livro de 1983. Ele tem uns artigos que eu publicava na Folha de São Paulo, que eu reuni neste livro chamado Novo Sistema Criminal, publicado pela Florence em 1983.

E o conselho de comunidade foi a ideia de que existe um mundo separado, ou seja, são dois mundos completamente diversos, como se a muralha existisse para impedir que as coisas boas da sociedade entrassem no presídio. A muralha não existe para impedir que o preso saia, mas para impedir que as questões positivas da sociedade entrem no presídio. O presídio vive um mundo próprio, com seus códigos, com suas hierarquias, com o seu etos. O presídio é um outro mundo, no qual o condenado, ao entrar, perde todos os papéis que ele representava na sociedade. É uma perda de sentido de vida, porque, quando ele entra, ele ganha uma roupa de brim, corte de cabelo, um número, ele se despersonaliza e perde as condições que ele tinha na vida livre. Ele deixa de ser pai, deixa de ser marido, deixa de ser o amigo, deixa de ser o ferramenteiro, deixa de ser o torcedor do Corinthians ou do Palmeiras. Ele perde, porque ele está em um mundo isolado, completamente destacado do mundo livre, do mundo normal. É uma instituição total, que impede o contato com a sociedade. Então a ideia do Conselho de Comunidade foi a ideia de abrir janela. Abrir uma janela de contato entre o mundo prisional e o mundo da sociedade, fazer uma via de mão dupla – a sociedade vai conhecer o presídio e o presídio tem contato com a sociedade civil. Então veja que o que está presente ali, no conselho de comunidade, é a sociedade civil, é a Ordem dos Advogados, é a Ordem dos Assistentes Sociais, não é? E, mais que isso, é fazer com que também houvesse uma espécie de *compliance*, oficial de *compliance* que hoje está na moda. O conselho de comunidade era um órgão

independente, de pessoas que não estão submissas ao poder estatal, portanto são pessoas da sociedade que não estão subordinadas ao sistema, não estão subordinadas ao juiz, não estão subordinadas ao diretor penitenciário, não estão subordinadas ao secretário de administração penitenciária, é um representante da Ordem dos Advogados, um representante do Conselho Regional de Assistente Social, não é? E ao mesmo tempo agora se acrescentou que deve haver a participação de um defensor público, não é? Isso foi um acréscimo que houve no artigo 80, não é? E nós quisemos trazer representantes do mundo econômico, por quê? Porque a intenção era fazer com que o conselho de comunidade abrisse as portas para o trabalho do preso. Quer dizer, isso que ficou muito timbrado no projeto de 2000. O projeto de 2000 infelizmente ficou parado, ele aumentava muito a participação do conselho da comunidade num outro ponto que eu acho essencial na Execução Penal, que é a assistência ao egresso. Quer dizer, por que tem um representante da associação comercial e industrial? Porque era uma forma de viabilizar o contato do preso com alguém que poderia promover a obtenção de vagas, de lugares de trabalho para o preso quando ele viesse a sair.

Então era realmente fazer a junção desses dois mundos que estavam fechados um para o outro - o mundo prisional e o mundo livre - essa era a ideia, ser um fiscal. Portanto eram visitas mensais, relatórios sobre o que eles estão vendo, quer dizer, era realmente estabelecer um controle do mundo prisional, já que o mundo prisional vivia fechado em concha, subordinado ali à administração penitenciária, uma prevalência da burocracia, com muita violência não só entre os presos, mas entre os guardas penitenciários e os presos, muita violência, e continua a existir, condições que continuam existindo subumanas em muitas prisões, especialmente delegacias de polícia. Quer dizer, era uma janela para ventilar o mundo prisional e ao mesmo tempo para abrir oportunidade de o preso obter emprego, obter qualificação, essa era a ideia. E isso eu acho que no projeto de 2000 está bem mais... que foi um projeto que foi feito em grande parte pelo Sérgio Pitombo e pela Maria Tereza.

Eu acho que foi isso, essa era a ideia, e vimos que a dificuldade... muitas vezes os juízes se negavam a cumprir a Lei de Execução, tinha uma indiferença com a Lei de Execução como tiveram na aplicação das penas alternativas. O reacionarismo do Judiciário é imenso, nós sofremos muito... são 40 anos do Código Penal e durante mais de 20 anos ele não teve grande impacto - nem a Lei de Execução, nem o Código Penal, a aplicação. Eu sempre disse isso, está nesse livro meu de 1983, que a Lei de Execução é um ponto de partida, não é um ponto de chegada. Ela é um programa de trabalho, é uma das leis mais atualizadas, ela é reconhecida

internacionalmente, mas a Lei de Execução é um ponto de partida, não é um ponto de chegada. E é um ponto de partida para começar um trabalho. E os juízes, especialmente os juízes penais, pelo menos em São Paulo, são muito reacionários, têm uma rejeição à abertura e à participação. Alguns não, lógico, tem os juízes que criaram as APACs, os presídios de São José dos Campos e outras localidades que criaram essas APACs. Existe um trabalho agora recente, até de análise das APACs, que é do Tucci Filho, ele acabou de fazer um doutoramento sobre isso na Católica de São Paulo, eu fiz até o prefácio desse livro.

Então essas foram as ideias que sofreram sempre uma grande resistência do Judiciário na sua aplicação. Eu acho até que no projeto de 2000, diante dessa dificuldade, nós até incentivamos ou criamos mecanismos de constituição mais rápida do conselho de comunidade. Agora eu não estou me lembrando, mas me recordo que a dificuldade que já tinha, que o juiz pode designar se os órgãos de classe não indicam, mas havia ali realmente, no projeto de 2000, mecanismos que tornariam mais ágil a constituição de conselho de comunidade. Não sei como está hoje, você que está estudando essa realidade, se ela existe, se ela não existe, onde existe, como funciona, não é?

**Tatiana Whately de Moura:** Ainda tem bastante dificuldade, há uma dependência na figura do juiz. Mas tem recomendações do CNJ já para contornar um pouco essa...

**Dr. Miguel Reale Junior:** Existência.

**Tatiana Whately de Moura:** Exato, e criando mecanismos para as pessoas poderem instar a Corregedoria de Justiça, quando o juiz não instala o conselho.

**Dr. Miguel Reale Junior:** Tá. É isso, a dificuldade é muito grande e a barreira é o Judiciário. É o juiz que não gosta de sair da cadeira, ele fica prisioneiro dos autos, ele não sai da decisão do processo, ele não tem iniciativa. Eu não sei se esses jovens que vão para a magistratura vão em busca de comodismo, que é não sair para conquistar, não é? Acham que basta... o bom juiz é aquele que lê os autos? Não, não é só isso, não é? Ainda na matéria de Execução Penal. E por isso quais são os juízes e os promotores que fazem visita aos presídios?

**Tatiana Whately de Moura:** Pouquíssimos.

**Dr. Miguel Reale Junior:** Pois é. E, ao mesmo tempo, eles não têm iniciativa de criar o conselho de comunidade, de criar todo um sistema de assistência ao egresso. O que eu posso dizer é que o conselho de comunidade e a assistência ao egresso são os dois pontos nevrálgicos

da Execução Penal, não é? Além, logicamente, do trabalho. Eu sempre digo que o trabalho é a espinha dorsal da Lei de Execução Penal, o trabalho não é um direito do preso, é um dever do preso, porque o trabalho dignifica, não é? O trabalho recompõe o preso na perda dos papéis que ocorreram no seu aprisionamento. Quando ele é aprisionado, ele perde os papéis que eu já disse. E ele readquire alguma autoestima por via do trabalho, o trabalho é um instrumento de sanidade mental e ao mesmo tempo de preparo para o retorno à liberdade. E esse trabalho você vê que está ligado ao conselho de comunidade, porque o conselho de comunidade também tem que fiscalizar a existência do trabalho prisional, não é? E, ao mesmo tempo, é um veículo para obter posições de trabalho na saída. A assistência ao egresso é a mais importante de tudo, porque em uma semana o preso em liberdade, sem saber caminhar em liberdade, porque ele ficou paralisado, ele teve uma paralisia de saber andar na sociedade, ele volta a cometer o crime.

Tem um filme, que é Sistema Penal, eu acho, um filme americano em que ele sai da prisão, ele vai trabalhar em um supermercado e ele não consegue trabalhar, não consegue a vida livre, ele comete um crime para voltar ao ambiente onde ele estava habituado. O habitat dele é um local onde ele não tem... o preso é um homem jurídico por excelência: ele dorme a hora que a lei quer, ele come o que a lei quer, ele veste o que a lei quer, ele faz o que a lei quer, é o homem jurídico. Então ele perde as pernas, ele está imobilizado, não é? É o que eu digo: precisa haver aí uma terapia de alma, sabe? Ou uma fisioterapia de alma, para ele começar a se mexer em liberdade.

E esse é o papel do conselho da comunidade: junto com outros assistentes sociais fazer a assistência ao egresso. O egresso sai perdido, não é? Imagina, aqui em São Paulo ele sai da penitenciária e dá um ticket de metrô para ele, para ir para casa. Não prepara a família para o retorno, não é? Ele sai execrado, porque ele chega lá e todo mundo se assusta: “ué, saiu da prisão? Como é que foi lá?”. Ou seja, ele é discriminado, ele é objeto de um bullying social imenso, ele é absolutamente discriminado. Então a assistência social é muito importante para adaptar, ajudar a adaptação do preso para voltar a andar na sociedade. E o conselho de comunidade tem esse papel, eu acho que o papel mais importante que o conselho da comunidade pode ter é colaborar para o egresso, a assistência ao egresso. Porque não adianta nada alguma assistência dentro da prisão, se fora da prisão em uma semana ele volta a delinquir por inadaptação ao meio social, fruto dessa discriminação. E isso não é para beneficiar o preso, é para beneficiar a sociedade, porque nada mais pesado para a sociedade que a prática de um novo crime, não é? Uma nova vítima, um novo gasto com o custo do processo e um novo

encarceramento. Então eu acho que é isso que eu tinha para lembrar, que as ideias que presidiram a constituição do conselho de comunidade.

**Tatiana Whately de Moura:** E teve alguma experiência que inspirou os senhores nessa elaboração sobre o conselho da comunidade? Tinham algumas práticas, algumas coisas que...

**Dr. Miguel Reale Junior:** Eu tinha visto o conselho de comunidade na visita que eu fiz aos Estados Unidos para conhecer o sistema penitenciário, eu fui convidado pelo Departamento de Estado em 1979, e lá eu vi essa experiência do auxílio para... E tinha a ideia, dentro do nosso pensamento sobre a Execução Penal, o conselho de comunidade era uma consequência natural dessa ideia de abrir portas, abrir janelas entre o presídio e a sociedade. Aquela ideia de que a muralha existe para impedir que as coisas boas entrem, não é? Que ali era uma forma de abrir uma via de mão dupla entre o presídio e a sociedade. Acho que era isso, a ideia era bem essa. É todo um processo de humanização de um sistema desumanizador, que é o sistema prisional. Ela é redução de danos, tá? É minimizar os efeitos nocivos próprios do sistema prisional.

**Tatiana Whately de Moura:** E sobre a parte de controle social, que tem uma função fiscalizadora ali nessas visitas. O que se esperava que os conselhos pudessem fazer?

**Dr. Miguel Reale Junior:** O conselho fazer exatamente o que a administração não faz, que é não estabelecer controles, determinações e punições... o conselho de comunidade seria um órgão independente com autoridade, porque representava a Ordem, representava o Conselho de Assistentes Sociais, um órgão representativo do setor comercial ou industrial, quer dizer, era realmente a sociedade se pondo como fiscalizadora. Isso é muito importante. São várias ideias muito inovadoras perante o Judiciário e o Judiciário muitas vezes não quer dar para a sociedade esse papel de fiscalizadora, como se o mundo burocrático não pudesse ser fiscalizado e olhado criticamente. E veja como é importante o conselho de comunidade, não é? Mas infelizmente eu não sei o nível... agora eu não sei quanto tempo o CNJ baixou essa regra, mas existe uma resistência dos órgãos estatais de admitir intromissão. Porque é intromissão mesmo, tem que ser, é isso mesmo.

**Tatiana Whately de Moura:** Tem bastante resistência mesmo do Poder Executivo, às vezes de tentar limitar a entrada.

**Dr. Miguel Reale Junior:** Do Poder Executivo e do Poder Judiciário, não quer também, imagina, o que vai meter o bedelho aqui dentro do presídio e tal? É realmente um sistema de



*compliance*, que agora virou moda ter o *compliance* nas empresas e tal, nós já tínhamos criado um *compliance*, um órgão fiscalizador externo, uma auditoria com independência, com autoridades pela qualidade dos membros que a compõem, até é interessante que tenha também um defensor público, muitas comarcas não têm defensor público, grande parte das comarcas brasileiras não têm defensor público, não é? Então não adianta também querer criar um conselho... é difícil. Acho que é isso que eu podia falar.

**Tatiana Whately de Moura:** Não, foi ótimo, eram essas questões que eu queria tratar mesmo. Não sei se o senhor tem mais alguma coisa para falar.

**Dr. Miguel Reale Junior:** Não, era isso mesmo. Tive o prazer de ver que tem uma tese sobre o conselho de comunidade, eu fico muito satisfeito.

**Tatiana Whately de Moura:** Muito obrigada, obrigada mesmo pelo seu tempo e por todas as informações.

## **ANEXO V – PROPOSTA DE QUESTÕES A SEREM DEBATIDAS SOBRE OS CONSELHOS DA COMUNIDADE**

Entre as questões a serem refletidas para a transformação dos Conselhos da Comunidade em instituições participativas, destaco:

- 1 Organização jurisdicional dos Conselhos da Comunidade: seria mantido um conselho por comarca ou seria instituído um por município? Incluiria, na lei, a possibilidade de municípios de uma mesma comarca decidirem instalar um conselho comum ou mais de um conselho? As discussões poderiam incluir reflexão sobre muitos municípios que não possuem unidade prisional, muitos municípios com várias unidades prisionais, papel do conselho na deliberação de políticas voltadas a cumpridores de medidas alternativas, monitoração eletrônica e egressos.
- 2 Composição:
  - 2.a Número de conselheiros e conselheiras poderia ser definido em legislação municipal a partir de critérios definidos na legislação federal. Considerando, por exemplo, paridade de representantes da sociedade civil e de órgãos públicos. No caso dos órgãos públicos, seria preciso refletir sobre os representantes, como, por exemplo, gestores municipais de diversas áreas que afetem pessoas privadas de liberdade, em cumprimento de medidas alternativas, em monitoração eletrônica e egressas, policiais penais, juízes, promotores, defensores públicos, etc. E seria necessário pensar na representação de cada município que compõe a comarca. Sobre os representantes da sociedade civil também seria preciso definir as categorias que devem ser representadas, como, por exemplo, população prisional, pessoas monitoradas eletronicamente, cumprimento medidas alternativas à prisão, egressas, familiares, organizações sem fins lucrativos ligadas a direitos humanos, etc. Seria necessário também discutir a forma de escolha desses representantes.
- 3 Função:
  - 3.a Deliberação: sobre quais políticas o Conselho da Comunidade deliberaria? Por exemplo, o conselho poderia deliberar sobre políticas municipais que devem ter essa população entre seus destinatários. Mas o que o conselho poderia fazer em relação à política penitenciária, organizada no nível estadual? Poderia deliberar sobre questões das unidades de sua comarca? Poderia encaminhar recomendações e observações a serem discutidas pelo conselho estadual?

- 3.b Fiscalização: serão mantidas as visitas a unidades prisionais? Quem realizaria as visitas? Se familiares de pessoas privadas de liberdade participarem do conselho, seria possível pensar em regras que impedissem visitas dessas pessoas a unidades nas quais possuem parentes.
- 3.c Função executiva: a retirada da função executiva poderia demandar a reflexão sobre formas de entrada da sociedade nas prisões para realização de projetos.
- 4 Autonomia: no caso de manter a organização jurisdicional na comarca e não no município, a garantia de dotação orçamentária, secretaria executiva e estrutura administrativa caberia ao município sede da comarca ou uma combinação de recursos dos municípios?