

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS**  
**Instituto de Filosofia, Sociologia e Política**  
**Programa de Pós-Graduação em Sociologia**



Tese de doutorado

**O Conselho da Comunidade e o usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade: um estudo de caso na Comarca de Pelotas/RS**

**Jiulia Estela Heling**

Pelotas, 2024

**Julia Estela Heling**

**O Conselho da Comunidade e o usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade: um estudo de caso na Comarca de Pelotas/RS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Sociologia do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Sociologia.

Orientadora: Prof. Dra. Simone da Silva Ribeiro Gomes

Pelotas, 2024

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas  
Catalogação da Publicação

H475c Heling, Jíulia Estela

O conselho da comunidade e o usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade [recurso eletrônico] : um estudo de caso na comarca de Pelotas/RS / Jíulia Estela Heling ; Simone da Silva Ribeiro Gomes, orientadora. — Pelotas, 2024.  
186 f. : il.

Tese (Doutorado) — Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2024.

1. Conselho da comunidade. 2. Cidadania. 3. Execução penal. 4. Figurações. 5. Participação social. I. Gomes, Simone da Silva Ribeiro, orient. II. Título.

CDD 301.0981

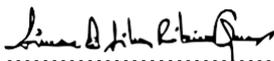
Julia Estela Heling

O Conselho da Comunidade e o usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade: um estudo de caso na Comarca de Pelotas/RS

Tese aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Doutora em Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, da Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 12 de dezembro de 2024.

Banca examinadora:



.....  
Prof. Dra. Simone da Silva Ribeiro Gomes (Orientadora). Doutora em Sociologia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

.....  
Prof. Dr. Luiz Antônio Bogo Chies. Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

.....  
Prof. Dra. Mari Cristina de Freitas Fagundes. Doutora em Sociologia pela Universidade Federal da Paraíba.

.....  
Prof. Dr. Bruno Rotta Almeida. Doutor em Ciências Criminais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Dedico este trabalho à minha bisavó Frieda, que nos deixou durante a caminhada do doutorado, mas sempre foi fonte de afeto e cuidado.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em primeiro lugar a Deus, meu refúgio e conforto nos momentos de insegurança.

Agradeço aos meus pais, Joice e Almiro, pelo esforço e dedicação para que os sonhos de uma moça interiorana pudessem se concretizar. Aos meus avós, Ineda e Guido, por serem exemplo de lar.

Agradeço ao meu namorado Marcones, por me apoiar e incentivar.

Agradeço a minha orientadora Simone da Silva Ribeiro Gomes, por todos os ensinamentos e paciência. Este trabalho não seria possível sem o seu olhar criterioso.

Agradeço aos professores que compuseram as bancas de qualificação e defesa: Valeria Cristina de Oliveira, Amílcar Cardoso Vilaça de Freitas, Luiz Antônio Bogo Chies, Mari Cristina de Freitas Fagundes e Bruno Rotta Almeida, pelo olhar atento e as contribuições.

Agradeço ao Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas/RS, por autorizar a presente pesquisa.

Agradeço ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFPel, por permitir o desenvolvimento desta pesquisa no âmbito do programa.

Por fim, agradeço a CAPES, pelo apoio financeiro no desenvolvimento do trabalho.

## **NOTA DE APOIO FINANCEIRO DA CAPES**

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

*[...] por mais fechado que seja, o universo prisional não deixa de ser poroso. A vida de dentro é permeada pela vida de fora. A prisão não está separada do mundo social: é a sombra inquietante que ele projeta. (Didier Fassin)*

## RESUMO

HELING, Jiulia Estela. **O Conselho da Comunidade e o usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade**: um estudo de caso na Comarca de Pelotas/RS. 2024. 186f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024.

O presente trabalho foi guiado pelo problema: Como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas, dentro das figurações da questão penitenciária, atua no tocante ao usufruto da cidadania do indivíduo privado de liberdade? Para responder este questionamento nos utilizamos da noção de figurações de Norbert Elias, para compreender o contexto no qual o Conselho da Comunidade está inserido e realiza a sua atuação. O conceito de cidadania foi usado com base em José Murilo de Carvalho, Wanderley Guilherme dos Santos, James Holston e Jessé Souza. Selecionamos o estudo de caso como metodologia, utilizando das técnicas de análise de documentos, registros em arquivo, observação participante e entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados ocorreu por meio da análise textual discursiva. Como resultados, observamos figurações nas quais o Conselho da Comunidade desenvolve a sua atuação permeadas por atritos e colaborações, dependendo do propósito da ação. A cidadania da pessoa privada de liberdade pode ser nomeada como degrada, sendo causada por meio da ação ou inação, esta última também proposital. Há um pertencimento formal das pessoas privadas de liberdade a concepção de cidadãos, mas o usufruto dos direitos inerentes a cidadania é negligenciado. Ao final, pode-se concluir que, dentro das figurações estabelecidas, o Conselho da Comunidade de Pelotas auxilia na ampliação do usufruto da cidadania, ainda que de forma limitada.

Palavras-chave: Conselho da Comunidade; cidadania; execução penal; figurações; participação social; Pelotas - RS.

## ABSTRACT

HELING, Jiulia Estela. **O Conselho da Comunidade e o usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade**: um estudo de caso na Comarca de Pelotas/RS. 2024. 186f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas, 2024.

This work was guided by the problem: How does the Council of the Criminal Execution Community of the District of Pelotas, within the figurations of the penitentiary issue, act with regard to the enjoyment of citizenship by an individual deprived of liberty? To answer this question, we use Norbert Elias' notion of figurations, to understand the context in which the Community Council is inserted and carries out its activities. The concept of citizenship was used based on José Murilo de Carvalho, Wanderley Guilherme dos Santos, James Holston and Jessé Souza. We selected the case study as a methodology, using document analysis techniques, archive records, participant observation and semi-structured interviews. Data analysis occurred through discursive textual analysis. As a result, we observed figurations in which the Community Council develops its activities permeated by friction and collaboration, depending on the purpose of the action. The citizenship of a person deprived of liberty can be named as degrading, being caused through action or inaction, the latter also purposeful. There is a formal belonging of people deprived of their liberty to the concept of citizens, but the enjoyment of the rights inherent to citizenship is neglected. In the end, it can be concluded that, within the established figurations, the Pelotas Community Council helps to expand the enjoyment of citizenship, albeit in a limited way.

Keywords: Community Council; citizenship; criminal execution; figurations; social participation; Pelotas - RS.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Gráfico de dados sobre a representatividade da composição dos Conselhos da Comunidade.....	47
Figura 2 – Figurações do campo penitenciário em Pelotas/RS.....	60
Figura 3 – Figurações envolvendo os Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS.....	65
Figura 4 – Linha cronológica com as principais resoluções que versam sobre os Conselhos da Comunidade.....	67

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABI – Associação Brasileira de Imprensa

AI-5 – Ato Institucional 5

AJURIS – Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul

ANC – Assembleia Nacional Constituinte

APAC – Associação de Assistência aos Condenados

CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNPCP – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária

CONCLAT – Conferência Nacional de Classe Trabalhadora

DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional

DPR – Delegacia Penitenciária Regional

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio

FBAC – Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados

Feccapen – Federação dos Conselhos da Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul

Funpen – Fundo Penitenciário Nacional

Gitep – Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais Penitenciários

GMFs – Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IFSul – Instituto Federal Sul-Rio-Grandense

IHGB – Instituto Histórico e Geográfico do Brasil

LabGEPEN/UnB – Laboratório de Gestão de Políticas Penais da Universidade de Brasília

LEP – Lei de Execução Penal

NEEJA – Núcleo Estadual de Educação de Jovens e Adultos

OAB – Ordem dos Advogados do Brasil

PAD – Processo Administrativo Disciplinar

PCB – Partido Comunista Brasileiro

PCdoB – Partido Comunista do Brasil

PDT – Partido Democrático Brasileiro

PM – Polícia Militar

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAISP – Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional

PRP – Presídio Regional de Pelotas

PT – Partidos dos Trabalhadores

RDD – Regime Disciplinar Diferenciado

RS – Rio Grande do Sul

Sanep – Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas

SENAPPEN – Secretaria Nacional de Políticas Penais

Susepe – Superintendência dos Serviços Penitenciários

UCPel – Universidade Católica de Pelotas

UFPR – Universidade Federal do Paraná

UBS – Unidade Básica de Saúde

UNE – União Nacional dos Estudantes

UNISC – Universidade de Santa Cruz do Sul

VEC – Vara de Execução Criminal

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1.1 Aspectos metodológicos</b> .....	18
<b>2 O CONSELHO DA COMUNIDADE NAS FIGURAÇÕES DA QUESTÃO PENITENCIÁRIA</b> .....	30
<b>2.1 Os Conselhos da Comunidade</b> .....	31
2.1.1 A origem dos Conselhos da Comunidade.....	31
2.1.2 Compreendendo os Conselhos da Comunidade em sua história recente.....	34
2.1.3 Características dos Conselhos da Comunidade.....	42
<b>2.2 As figurações da questão penitenciária</b> .....	56
2.2.1 As figurações envolvendo os Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS: uma análise conjunta.....	64
<b>2.3 A evolução das normas envolvendo os Conselhos da Comunidade</b> .....	67
2.3.1 O papel dos Conselhos da Comunidade: visões das conselheiras.....	75
<b>3 A CIDADANIA (DEGRADADA) NO CONTEXTO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE</b> .....	79
<b>3.1 Debatendo cidadania: aportes iniciais</b> .....	79
3.1.1 Visão histórica: o caso brasileiro.....	83
3.1.2 Vinculação da cidadania no Brasil com o trabalho.....	93
3.1.3 Construção da cidadania no processo de luta.....	97
3.1.4 Observando a raça: a subcidadania.....	100
<b>3.2 As visões do Conselho da Comunidade de Pelotas sobre a cidadania da pessoa privada de liberdade</b> .....	107
<b>4 O CONSELHO DA COMUNIDADE DE PELOTAS E SUA RELAÇÃO COM O USUFRUTO DA CIDADANIA DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE</b> .....	112
<b>4.1 O Conselho da Comunidade de Pelotas: localizando o campo</b> .....	112
4.1.1 Quem são os membros do Conselho da Comunidade de Pelotas e seus fluxos de ingresso e desligamento.....	116
4.1.2 O desejo dos membros para o Conselho da Comunidade.....	123
<b>4.2 Atuação do Conselho da Comunidade de Pelotas</b> .....	126

4.2.1	Atividades típicas.....	129
4.2.2	Atividades mais que típicas.....	143
4.2.3	O extraordinário: a crise que paralisa versus a crise que movimenta.....	147
<b>4.3</b>	<b>As figurações nas atividades do Conselho da Comunidade de Pelotas.....</b>	<b>150</b>
4.3.1	Limites e possibilidades de impacto no usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade.....	154
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>160</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>164</b>
	<b>ANEXOS.....</b>	<b>175</b>
	<b>Anexo A – Roteiro da entrevista piloto com a Rosa.....</b>	<b>176</b>
	<b>Anexo B – Roteiro de entrevista com conselheira de Canguçu.....</b>	<b>178</b>
	<b>Anexo C – Roteiro de entrevista com conselheira de Camaquã.....</b>	<b>179</b>
	<b>Anexo D – Roteiro de entrevista com conselheira de São Lourenço do Sul.....</b>	<b>180</b>
	<b>Anexo E – Roteiro de entrevista com conselheira de Santa Vitória do Palmar..</b>	<b>181</b>
	<b>Anexo F – Roteiro de entrevista com conselheira de Tapes.....</b>	<b>182</b>
	<b>Anexo G – Roteiro de entrevista com conselheira de Jaguarão.....</b>	<b>183</b>
	<b>Anexo H – Roteiro de entrevista com servidora da Susepe e conselheira em Canguçu.....</b>	<b>184</b>
	<b>Anexo I – Roteiro de entrevista com conselheiras de Pelotas.....</b>	<b>185</b>

## 1 INTRODUÇÃO

No presente trabalho objetivamos abordar uma das possibilidades de participação da sociedade civil na execução penal, que se dá por meio da figura dos Conselhos da Comunidade. Este órgão está previsto na Lei de Execução Penal (LEP), Lei nº 7.210 de 11 de julho de 1984 (Brasil, 2024b). Nos propomos a observar como este órgão atua no auxílio do usufruto da cidadania das pessoas privadas de liberdade, a partir de um estudo de caso na Comarca de Pelotas- RS.

Assim, o problema que norteou o trabalho foi: Como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas, dentro das figurações da questão penitenciária, atua no tocante ao usufruto da cidadania do indivíduo privado de liberdade?

Visamos abordar de modo relacional duas dimensões bastante relevantes para o estudo no campo das prisões: instituições atuantes no espaço da prisão (Conselho da Comunidade) e a dignidade dos apenados (usufruto de cidadania).

Posto isto, o objetivo geral do trabalho foi: Compreender como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas observa e ao mesmo tempo atua no usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade no Presídio Regional de Pelotas. Os objetivos específicos foram:

- a) analisar o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas e sua atuação na dinâmica das figurações do campo da questão penitenciária;
- b) discutir o conceito de cidadania e como este se apresenta, no caso das pessoas privadas de liberdade, especificamente no Presídio Regional de Pelotas;
- c) analisar como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas compreende a cidadania da pessoa privada de liberdade;
- d) observar como as ações do Conselho da Comunidade auxiliam no usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade.

A presente pesquisa se justifica pela relevância e urgência de debate. A escolha da Comarca de Pelotas como *locus* de pesquisa se justifica pela importância desta, tanto no que se refere a quantitativo de apenados, como também em sua abrangência

territorial, atendendo, além de Pelotas, os municípios de Arroio do Padre, Capão do Leão, Morro Redondo e Turuçu (TJRS, 2019). Consequentemente, o foco é centralizado no Conselho da Comunidade da respectiva Comarca, este já possui uma trajetória, contando com interrupções.

Outro fator importante é o acesso facilitado as informações, uma vez que a pesquisadora é integrante do Conselho da Comunidade desde 2019, quando foi convidada em decorrência da sua trajetória acadêmica. Durante o mestrado desenvolveu pesquisa abordando o acesso à justiça da população privada de liberdade, através da Defensoria Pública, como órgão garantidor deste acesso. O envolvimento prévio permitiu uma visão e acesso a informações que ultrapassam o limite estabelecido para a pesquisa de campo. Ainda, conhecer os membros do Conselho da Comunidade permitiu que estes compartilhassem suas opiniões de forma natural durante as entrevistas.

Após a realização de uma revisão bibliográfica, verificamos uma escassa presença de trabalhos vinculados à cidadania da pessoa privada de liberdade, bem como que possuam o Conselho da Comunidade como objeto de estudo. No que se refere a trabalhos que realizem esta intersecção, não obtivemos resultado, o que torna a presente pesquisa inédita neste recorte.

O trabalho está localizado no campo de estudos sobre a questão penitenciária, compreendemos esta como um conjunto de instituições e atores que formam um emaranhado complexo. Frente à complexidade que envolve a questão penitenciária, optamos por trabalhar com uma perspectiva relacional, observando o campo a partir da noção de figurações de Norbert Elias. Com o auxílio de Elias (1999, 2006) e sua visão de figurações<sup>1</sup> é possível observar o campo dentro de suas complexidades, suas múltiplas relações e jogos de poder.

No que tange à noção de cidadania, a conceitualização clássica de Thomas Humphrey Marshall compreende a cidadania como composta por três elementos: civis, políticos e sociais. A composição destes elementos seria a seguinte:

---

<sup>1</sup> As expressões configuração e figuração podem ser entendidas como equivalentes. Não se trata de um erro de tradução, o próprio autor utilizou ambas (Landini, 2005). No presente trabalho se optou por utilizar a expressão figurações, respeitando as citações originais, pois esta é a forma utilizada por Elias no final de sua trajetória, quando o conceito estava mais consolidado.

o elemento civil é composto dos direitos necessários a liberdade individual [...]. Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político [...]. O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (Marshall, 1967, p. 63-4).

Esta definição não pode ser aplicada de modo imediato e irresponsável para o indivíduo privado de liberdade, pois isso implicaria na sua exclusão da condição de cidadão. A questão imporia um problema grave, qual o *status* do apenado? No Brasil, a Carta Magna prevê apenas duas modalidades de sujeitos: o cidadão e o estrangeiro, não há um tratamento diferenciado para o apenado. Assim, o apenado é um cidadão, no entanto, devido as violações de Direitos Humanos documentadas desde os anos 2000 no sistema penitenciário<sup>2</sup>, torna-se difícil enquadrá-lo nesta categoria, heurística e empiricamente. Logo, entendemos que não há exclusão da condição de cidadão, mas sim, assimetrias no usufruto dos direitos inerentes aos cidadãos.

A noção de cidadania se apresenta muito relevante na Carta Magna, já em seu art. 1º, que anuncia os elementos constitutivos da República Federativa do Brasil, aparecendo em seu inciso II (Brasil, 2024a). Logo, torna-se fundamental discutir teoricamente o conceito de cidadania. James Holston (2013) nos chama atenção para as duas instâncias da cidadania: a formal – pertencimento ao Estado-nação e a substantiva – usufruto de direitos. Tal construção nos aponta alguns caminhos para pensar a cidadania do indivíduo privado de liberdade<sup>3</sup>.

Como *lôcus* da pesquisa selecionamos a Comarca de Pelotas, a cidade de Pelotas se localiza ao extremo sul do Rio Grande do Sul (RS), segundo os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população no último censo em 2022 era de 325.685 pessoas (IBGE, 2024b).

A Comarca de Pelotas possui um Conselho da Comunidade atuante, trata-se de um grupo pequeno que não está totalmente adequado as exigências da legislação no que consiste aos componentes mínimos previstos. Encontra-se em sua terceira ou quarta tentativa de estruturação, isto porque, já houve momentos em que as

---

<sup>2</sup> Como forma de ilustração das violações de Direitos Humanos encontradas nos cárceres, podemos citar o documento elaborado pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário (Câmara dos Deputados, 2009).

<sup>3</sup> Em momento oportuno iremos retornar e aprofundar esta construção do autor.

atividades foram interrompidas. Dentre as competências do Conselho da Comunidade, visamos observar especificamente a relação com o Presídio Regional de Pelotas (PRP).

No que se refere ao PRP, este se localiza na zona urbana do município. Em junho de 2024, o mesmo contava com uma população carcerária de 920 presos, com capacidade para 382 indivíduos, mais seis no anexo, com capacidade para 90 presos (espaço destinado a presos civis e regime aberto sem comprovação de domicílio para saída com tornozeleira) (Susepe, 2024). Trata-se de um contingente populacional elevado. Especificamente no que tange à Comarca de Pelotas/RS, esta é a sede da 5ª Delegacia Penitenciária Regional – Sul (5ª DPR), seu Presídio possui abrangência Regional (Susepe, 2021), bem como, atualmente é sede de uma Vara de Execução Criminal Regional (VEC-Regional).

Vale realizar um breve histórico sobre o encarceramento no estabelecimento prisional em questão. Em que pese a superlotação ser frequente na maioria dos estabelecimentos prisionais no país, em maio de 2018 houve um grau de superlotação tamanho no PRP, que junto com a precariedade estrutural de algumas galerias, ocasionou sua interdição parcial (Presídio, 2018). Em março de 2019, a população apenada do PRP era de 1067 presos, com capacidade para 382 (Susepe, 2019), correspondia assim a uma ocupação de 279,3%. Já em janeiro de 2020, a população carcerária era de 841 apenados (Susepe, 2020), a redução deste número se deve a uma transferência significativa de apenados para outros presídios da região, devido a necessidade de uma reforma urgente na estrutura de algumas galerias. Como demonstrado acima, em junho de 2024 este contingente já se encontra bastante elevado novamente e vale destacar que a Galeria, denominada como “A”, se encontra sem condições de abrigar presos devido a um incêndio, o que reduz em média 60 vagas, que não foram retiradas dos dados oficiais de capacidade.

### **1.1 Aspectos metodológicos**

Rosália Duarte (2002, p. 140) afirma que “uma pesquisa é sempre, de alguma forma, um relato de longa viagem empreendida por um sujeito cujo olhar vasculha

lugares muitas vezes já visitados”. O original de uma pesquisa é o recorte selecionado, seu problema de pesquisa e modo de se observar o objeto a ser estudado, logo, é fundamental apresentar o delineamento metodológico utilizado na elaboração do trabalho. É à apresentação deste delineamento que o corrente tópico se destina.

Vale lembrar o problema que norteou a presente pesquisa: Como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas, dentro das figurações da questão penitenciária, atua no tocante ao usufruto da cidadania do indivíduo privado de liberdade?

Para dar conta do problema lançado, adotamos como método o estudo de caso único<sup>4</sup>, exploratório e holístico (Yin, 2001). A escolha pelo estudo de caso se deu devido ao fato de este ser “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos” (Yin, 2001, p. 32). Além disso, “consiste no estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, de maneira que permita seu amplo e detalhado conhecimento” (Gil, 2002, p. 54), possibilitando a obtenção de uma “grande quantidade de informações de um único caso” (Roese, 1998, p. 191). Ainda, este método visa responder questões na ordem de “como” ou “por que” (Yin, 2001), coadunando com o problema de pesquisa apresentado.

O estudo de caso não se propõe a generalizações, mas ao conhecimento aprofundado de uma realidade. Porém, as generalizações podem ser pensadas a partir da teoria aplicada e por meio de replicações em realidades similares, ou seja, mesmo objeto macro dentro de outro contexto local (Yin, 2001). O presente trabalho não tem a pretensão de generalizar suas descobertas de modo categórico, pois não replica o estudo com outros Conselhos de Comunidade, porém, a busca de compreensão das realidades dos demais Conselhos da 5ª Região Penitenciária do RS, a qual o Conselho de Pelotas se vincula, permite um panorama mais amplo da realidade dos Conselhos da Comunidade objeto de análise.

---

<sup>4</sup> O fato de se tratar de estudo de caso único não significa que dados de outros Conselhos da Comunidade não tenham sido levantados e observados, o que será explorado mais adiante. Deve-se esclarecer, no entanto, que estes dados não caracterizam um estudo de casos múltiplos, pois, sua coleta visa localizar o Conselho da Comunidade de Pelotas dentro das diferentes realidades existentes na 5ª Região Penitenciária do RS e não estudar profundamente a realidade dos mesmos, como é exigido no estudo de casos múltiplos.

Neste mesmo sentido Arilda Schmidt Godoy (2007, p. 139) colabora, sugerindo que “a generalização naturalística se dá no âmbito do leitor que, a partir da sua leitura do caso e com base em sua própria experiência, fará associações e relações com outros casos, transferindo os achados da investigação para outros cenários”. Ou seja, o estudo de caso pode ser tomado como base para compreender outras realidades a partir da comparação.

A opção pelo Conselho da Comunidade de Pelotas se deu devido ao fato de existir um acesso facilitado ao mesmo<sup>5</sup>, uma vez que a pesquisadora integra o órgão, inclusive, integrando a diretoria como secretária no momento de início da pesquisa. A autorização para a realização da pesquisa foi concedida em reunião ordinária mensal no dia 18/03/2021 e registrada em ata. A partir de outubro de 2023, a pesquisadora assumiu o cargo de presidenta do Conselho da Comunidade, encerrando assim, neste momento, por questões éticas, a coleta de dados gerais onde ocorre a influência da presidenta nos encaminhamentos realizados. Porém, ações que independem da opinião ou direcionamento da presidenta, seguiram sendo observados, quando entendidos como importantes para a finalização da pesquisa.

Assim, a coleta de dados se estendeu durante o período compreendido entre 18/03/2021 a 30/09/2023, com uma coleta de dados mais intensa e após esta última apenas experiências consideradas pertinentes para a melhor compreensão da pesquisa foram incorporadas, redobrando o cuidado com as informações coletadas, a fim de evitar o direcionamento da pesquisa.

Com o avanço da coleta de dados se verificou a necessidade de compreender qual era o contexto macro no qual o Conselho da Comunidade de Pelotas se encontrava, buscando assim informações sobre os demais Conselhos da 5ª Região Penitenciária do RS<sup>6</sup>, região a qual o Conselho de Pelotas se vincula. Há uma grande

---

<sup>5</sup> Além deste fator, o período pandêmico, que teve início em março de 2020, período que corresponde ao início do ingresso no doutorado, também foi decisivo para a escolha do objeto. Todos os estudantes enfrentaram um período de incertezas, onde em um primeiro momento se visava a normalização da situação para o retorno as atividades planejadas, porém, devido a extensão no tempo da pandemia, reformulações e novas estratégias tiveram que ser abordadas. Dentro deste contexto, houve uma alteração no objeto de estudo, observando para além do interesse da pesquisadora, a viabilidade de acesso e continuidade das atividades (mesmo que realizadas em moldes não convencionais) do objeto de pesquisa.

<sup>6</sup> A 5ª Região Penitenciária do RS é composta por 27 municípios, divididos em 11 comarcas. Possui seis presídios e oito Conselhos da Comunidade (constituídos ou em estruturação), localizados nas Comarcas de Canguçu, Camaquã, Jaguarão, Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul e Tapas.

dificuldade em se localizar e contatar os Conselhos da Comunidade, há poucas informações na *web* e em muitas situações os Conselhos estão atuando, mas enfrentam alguma pendência burocrática, em outras situações há o registro formal, mas ele não atua efetivamente. Essas situações dificultam a localização dos mesmos.

Assim, a aproximação e acesso as informações dos demais Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS se deu em um momento tardio da pesquisa, ocorrendo devido a participação em eventos<sup>7</sup>, onde foi estabelecido contato com o Conselho da Comunidade de Canguçu e de São Lourenço do Sul. Posteriormente, já no ano de 2024, o Grupo Interdisciplinar de Trabalho e Estudos Criminais-Penitenciários (Gitep), vinculado à Universidade Católica de Pelotas (UCPel), iniciou um projeto envolvendo todos os Conselhos da Comunidade da Região, propiciando interação, em um primeiro momento, para além dos Conselhos já citados, com Camaquã, Santa Vitória do Palmar e Tapes. Com o avançar deste projeto, o Conselho da Comunidade de Jaguarão passou a participar. Vale destacar que, embora haja representação do Conselho da Comunidade de Rio Grande no grupo de *WhatsApp*, utilizado para dinamizar as comunicações, este não se manifesta e nem participou da capacitação presencial que ocorreu nos dias 19 e 20/04/2024, na UCPel. O Conselho de Jaguarão também não participou, porém, naquele momento ainda não havia sido identificado pela equipe do Gitep.

Uma das características do estudo de caso é a utilização de múltiplas técnicas de coleta de dados, tal característica “torna possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador” (Gil, 2002, p. 140). Segundo Robert K. Yin (2001, p. 105) “as evidências para um estudo de caso podem vir de seis fontes distintas: documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos”. Antonio Carlos Gil (2002) afirma que o estudo de caso é um método completo, pois, se utiliza de “dados de gente” e “dados de papel”, se referindo as distintas técnicas de coleta de dados empregadas, onde as fontes podem estar vinculadas a informações obtidas por meio de pessoas ou documentos.

---

<sup>7</sup> Especialmente o 4º Fórum Prisão, Universidade e Comunidade e 2º Fórum Regional de Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul, que ocorreu nos dias 19 e 20 outubro de 2023, na Universidade Católica de Pelotas.

Na presente pesquisa, após análise sobre seu enquadramento, adotamos as seguintes técnicas: análise de documentos, registros em arquivo, observação participante e entrevistas semiestruturadas. A vantagem na utilização de técnicas variadas é o confronto de informações, a verificação dos dados em diferentes perspectivas, evitando que o emprego de um método exclusivo seja tendencioso na coleta de dados.

A análise de documentos é corriqueira, exceto nos casos em que os sujeitos investigados não dominam o letramento escrito, com documentos a serem levados em consideração, que se apresentam em diferentes formatos (Yin, 2001). Aqui nos utilizamos de atas de reuniões, relatórios de fiscalização, estatutos do Conselho da Comunidade, documento solicitado ao cartório de registro de pessoa jurídica, manuais e relatórios produzidos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), ofícios, boletim técnico e cartilha de fiscalização. Para Yin (2001, p. 109) o uso dos documentos no estudo de caso tem como principal importância “corroborar e valorizar as evidências oriundas de outras fontes”, não figurando como fonte única ou indiscutível.

São 21 as atas de reunião no total e estas são oriundas das reuniões ordinárias mensais. São 12 os relatórios de fiscalização correspondentes ao período de coleta de dados e ocorreram de forma aleatória, respeitando a organização da comissão de fiscalização. Sobre o Estatuto do Conselho da Comunidade, tivemos uma alteração do mesmo durante este período, sendo assim, temos dois documentos para realizar a comparação entre ambos. O documento solicitado ao cartório de registro de pessoas jurídicas diz respeito a informação sobre o registro inicial do Conselho da Comunidade e as posteriores alterações de diretoria, que são formalizadas mediante o registro das atas de assembleia de eleição. No que consiste aos manuais e relatórios produzidos pelo CNJ sobre os Conselhos da Comunidade, encontramos dados sobre características dos Conselhos identificados no Brasil, bem como, diretrizes de atuação. Os ofícios são a comunicação formal entre instituições, e estes em alguns casos trazem informações relevantes sobre o posicionamento do Conselho da Comunidade. O boletim técnico foi elaborado pelo Gitep e dispõe de um panorama dos Conselhos da Comunidade no RS. Por fim, a cartilha de fiscalização foi elaborada pelo Gitep em parceria com o Conselho da Comunidade de Pelotas, onde, as integrantes da comissão de fiscalização foram entrevistadas e trouxeram suas contribuições para a elaboração de um roteiro de fiscalização em unidades prisionais.

Uma das formas que os registros em arquivo podem se apresentar é por meio de “dados oriundos de levantamentos, como o censo demográfico ou os dados previamente coletados sobre um ‘local’” (Yin, 2001, p. 111). Nesta modalidade de fonte temos uma planilha do Excel fornecida por pesquisador envolvido no levantamento de dados sobre os Conselhos da Comunidade, vinculado ao CNJ, que apresenta informações sobre os Conselhos da Comunidade localizados no RS.

Sobre a observação participante, esta “é uma modalidade especial de observação na qual você não é apenas um observador passivo. Em vez disso, você pode assumir uma variedade de funções dentro de um estudo de caso e pode, de fato, participar dos eventos que estão sendo estudados” (Yin, 2001, p. 116). Assim, “o observador faz parte do contexto sob sua observação e, sem dúvida, modifica esse contexto, pois interfere nele, assim como é modificado pessoalmente” (Minayo, 2009, p. 70). De fato, esta é a condição da pesquisadora dentro do campo de estudo, uma vez que é integrante do Conselho da Comunidade de Pelotas. Vale destacar que sua participação é anterior ao início do trabalho, atuando neste órgão desde 2019.

A observação participante favorece o acesso aos dados e atividades desenvolvidas, uma vez que este acesso já é habitual devido a atuação da pesquisadora como Conselheira. No entanto, deve-se atentar para a seleção dos dados, uma vez que, quando os dados são informados exclusivamente por ser membro ativo do Conselho da Comunidade e não seriam fornecidos a um pesquisador externo por serem sigilosos, estes não devem ser utilizados por questões éticas. Yin (2001) levanta ainda como característica interessante e singular da observação participante, a noção “de dentro” que o pesquisador possui. Ao mesmo tempo em que este local “de dentro” favorece as compreensões da realidade, o entendimento dos demais participantes e a facilidade de comunicação entre os sujeitos, também gera uma dificuldade em compreender quais elementos, ações ou atividades são dados para a pesquisa, uma vez que são situações comuns e interiorizadas pelo pesquisador. O autor (Yin, 2001) cita ainda a possibilidade de manipulação, onde é factível ao pesquisador solicitar uma reunião, por exemplo, seriam manipulações que não alteram o andamento costumeiro do campo observado, mas antecipa ou incita uma ação que poderia ser deixada de lado. Este é outro fator ao qual o pesquisador deve estar frequentemente atento, para não transfigurar o seu campo devido as suas aspirações com o desenvolvimento da pesquisa.

Outros pontos que merecem atenção na observação participante são: a) a necessidade de se posicionar durante as discussões que se apresentam no campo; b) ser um apoiador da instituição objeto do estudo e; c) sua condição de participante lhe ocupar muito tempo, limitando as anotações e investigações durante a incursão no campo (Yin, 2001). Nenhum desses aspectos deve ser ignorado, devendo o pesquisador ter consciência dos mesmos e ao utilizar os dados, confrontá-los com outras fontes, a fim de que sua visão/opinião pessoal não se sobreponha na pesquisa.

Os objetos de foco da observação participante podem ser divididos em dois grupos: a) atividades típicas; b) atividades mais que típicas<sup>8</sup>. As atividades típicas são aquelas realizadas costumeiramente pelo Conselho da Comunidade de Pelotas, com certa frequência e atendendo as demandas legais imediatas, neste grupo foram objeto de observação: reuniões mensais ordinárias e fiscalizações no PRP.

Já nas atividades classificadas como mais que típicas, encontramos atividades, ações e eventos vinculados a seara política, visando auxiliar na atuação do órgão, sendo realizadas conforme a demanda. Estas situações podem ser pontuais ou prolongadas no tempo. Aqui podemos citar, entre outros: a) reunião de chamamento de novos membros; b) reuniões com outros órgãos e instituições; c) evento Fórum Prisão, Universidade e Comunidade; d) evento II Congresso Estadual de Políticas Públicas e Participação Social no Sistema Prisional; e) criação de grupo de trabalho sobre saúde prisional; f) atividade de apresentação do Conselho da Comunidade para os servidores do PRP; g) capacitações.

Sobre as entrevistas Yin (2001, p. 112) afirma que elas são “uma das mais importantes fontes de informações para um estudo de caso”. Afirma ainda que comumente as entrevistas são conduzidas de forma espontânea, onde o entrevistador indaga diretamente sobre algumas questões e solicita opiniões sobre outros temas (Yin, 2001), na corrente pesquisa seguimos por este desenvolvimento<sup>9</sup>, optando pelas

---

<sup>8</sup> Essa classificação é oriunda dos ensinamentos de Rochester Oliveira Araújo, que ao abordar as funções da Defensoria Pública, elucida que há atribuições típicas, no âmbito dos processos e as atividades mais que típicas, vinculadas a uma perspectiva política, de defesa de direitos que ultrapassa o alcance dos processos e ingressa na seara das políticas públicas (Araújo, 2014).

<sup>9</sup> O roteiro de entrevistas adotado pode ser observado nos Anexos, sendo que cada entrevistado contou com um roteiro adaptado, levando em consideração as informações prévias que havíamos levantado sobre os Conselhos da Comunidade entrevistados. No caso do Conselho de Pelotas, em que um maior número de conselheiras foi entrevistado, todas as entrevistas foram baseadas no mesmo roteiro, exceto a entrevista com a Rosa, que ocorreu em momento anterior, como espécie de entrevista piloto.

entrevistas semiestruturadas. Estas, podem ser definidas como aquelas que combinam “perguntas fechadas e abertas, em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (Minayo, 2009, p. 64).

Sobre o número de entrevistas a serem realizadas em uma pesquisa, Rosália Duarte (2002), elucida que é difícil estabelecer *à priori* um número, é ao longo do processo de coleta de dados que se verificará a necessidade de estender ou não o número de entrevistados. Vale destacar que em relação ao objeto de estudo, ou seja, o Conselho da Comunidade de Pelotas, trata-se de um universo pequeno, que gira em torno de 12 membros, isto porque, houve saídas e ingressos ao longo do período de observação. Ainda, sobre os demais Conselhos da Comunidade identificados na 5ª Região Penitenciária, sendo o objetivo uma compreensão geral sobre sua atual situação, entendeu-se que entrevistar um membro satisfazia a necessidade da pesquisa.

Diante do exposto, procedemos com a realização de 16 entrevistas, onde nove foram realizadas com conselheiras de Pelotas, outras seis com conselheiras dos Conselhos de Canguçu, Camaquã, Jaguarão, Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul e Tapes. Em relação a estes últimos, buscou-se entrevistar as presidentas, ou, no caso de Conselhos da Comunidade em estruturação, as candidatas ao cargo. Para além das conselheiras diretas, entrevistou-se uma servidora pública, também vinculada ao Conselho de Canguçu, que devido ao seu cargo, participou do processo de reestruturação do Conselho da Comunidade de Pelotas.

Em relação aos Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS, as entrevistas tiveram como objetivo conhecer um pouco sobre a atual situação dos mesmos, tanto em relação as questões burocráticas, como de atuação. Isso nos permite traçar algumas comparações, observando repetições e particularidades. Em relação as entrevistadas vinculadas ao Conselho de Pelotas, o objetivo maior era compreender o que entendem sobre as funções do Conselho da Comunidade e sua atuação em relação ao usufruto da cidadania. Por fim, em relação à servidora pública, o objetivo maior era buscar informações sobre o período de reestruturação do Conselho da Comunidade de Pelotas, este também foi tópico em relação a outra

Conselheira de Canguçu, uma vez que também esteve envolvida, bem como no caso de três conselheiras de Pelotas, pois participaram deste momento.

O levantamento sobre os Conselhos da Comunidade existentes na 5ª Região Penitenciária foi realizada pelo Gitep, o qual está realizando projeto envolvendo os Conselhos da região. Devido ao fato de representar o Conselho da Comunidade de Pelotas no projeto e possuir relações pessoais com os coordenadores do projeto, tivemos acesso a este levantamento e contato com os representantes dos demais Conselhos da Comunidade<sup>10</sup>.

Após contato por *WhatsApp*, segundo orientações de Yin (2001) que afirma que o entrevistador deve se adaptar a disponibilidade do entrevistado, um dia e horário, indicado pelo entrevistado, foi marcado. Eventuais alterações na data marcada ocorreram, mas não prejudicaram a realização das entrevistas. As mesmas ocorreram de modo virtual, com duração que varia entre 14 minutos e 2 horas. Apenas o Conselho da Comunidade de Rio Grande não disponibilizou de horário para a entrevista, bem como não houve compatibilidade de agenda em relação a representação da Federação dos Conselhos da Comunidade do RS, que também se visava entrevistar.

Em relação às questões éticas, vale destacar que devido ao formato das entrevistas, a autorização de gravação e utilização dos dados foi concedida de modo verbal, dispensando o termo de consentimento livre e esclarecido<sup>11</sup>. Sobre a aplicação da entrevista, foi dada a liberdade de os entrevistados se expressarem livremente, sem interrupções, mesmo que o encaminhamento da fala estivesse se distanciando do propósito inicial da pergunta. Este encaminhamento permitiu descobertas que a princípio não haviam sido pensadas, podendo, inclusive, suscitar novos questionamentos ao longo da entrevista. Ao final, foi oportunizado que os sujeitos comunicassem circunstâncias que julgassem pertinentes e que não haviam sido abordadas ao longo da atividade.

---

<sup>10</sup> Um grupo de *WhatsApp* foi criado para que as comunicações relativas as atividades do projeto fossem repassadas.

<sup>11</sup> Apesar do mesmo poder ser encaminhado de forma virtual, assinado e retornado, tal prática foi entendida como um ônus para os entrevistados, podendo gerar dificuldades em relação aqueles que não dominam a tecnologia, optando-se pela autorização verbal.

A identidade dos entrevistados é preservada no trabalho, para realizar a apresentação dos entrevistados, solicitou-se que os mesmos indicassem um nome pelo qual gostariam de ser chamados no trabalho, este foi indicado logo após a entrevista ou posteriormente via *WhatsApp*, apenas duas pessoas não realizaram a indicação, assim, seguindo o padrão majoritário, escolhemos dois nomes.

Contudo, mesmo com o cuidado de criação de nomes fictícios, se constatou que ainda seria possível a identificação dos entrevistados se ao apresentar as ideias, opiniões e falas se expusesse o nome fictício, uma vez que são poucos os entrevistados e conhecidos em seu meio de atuação, deste modo, após a apresentação dos entrevistados se utilizará apenas a identificação “Conselheira” quando se tratar de conselheiro/a vinculada a outro Conselho da Comunidade e “Conselheira de Pelotas”, acrescido de uma letra, quando o/a entrevistado/a for conselheiro/a de Pelotas. A utilização de letras na identificação das Conselheiras de Pelotas, permite, ao mesmo tempo, garantir o anonimato das entrevistadas e possibilitar a identificação dos perfis das mesmas. As letras selecionadas para identificar as entrevistadas foram: R, S, T, U, V, W, X, Y, Z. Cumpre destacar que no momento de apresentação da biografia das entrevistadas, tal identificação por letras não ocorre, evitando o cruzamento de informações entre o nome fictício e a letra de identificação, garantindo a manutenção do anonimato. A utilização do gênero feminino se justifica porque em todos os casos, como se verá em momento oportuno, o número de mulheres conselheiras é maior do que de homens<sup>12</sup>.

Para analisar os dados obtidos utilizaremos a análise textual discursiva, entendida como um

processo auto-organizado de construção de compreensão em que novos entendimentos emergem de uma sequência recursiva de três componentes: desconstrução dos textos do *corpus*, a *unitarização*; estabelecimento de relações entre os elementos unitários, a categorização; o captar do novo emergente em que a nova compreensão é comunicada e validada (Moraes, 2003, p. 192).

Ou seja, há em um primeiro momento a fragmentação dos textos, que “podem tanto terem sido produzidos especialmente para a pesquisa, como podem ser

---

<sup>12</sup> O presente trabalho não discute questões de gênero, porém, a hipótese levantada é que o maior envolvimento de mulheres nos Conselhos da Comunidade se deve ao fato de estes serem associados a uma visão assistencialista e de cuidado, atividade que é delegada as mulheres na sociedade.

documentos já existentes previamente” (Moraes, 2003, p. 194). Em seguida passa-se a observar as relações que se apresentam entre estes fragmentos, realizando suas aproximações e assim concluir quais categorias se apresentam e, por fim, com auxílio do metatexto, que é a “produção de uma nova ordem, uma nova compreensão, uma nova síntese” (Moraes, 2003, p. 201) apresentar as contribuições alcançadas. Ilustrativamente o autor se utiliza da ideia de uma tempestade de luz, onde a partir do “meio caótico e desordenado, formam-se *flashes* fugazes de raios de luz iluminando os fenômenos investigados”, possibilitando novas compreensões (Moraes, 2003, p. 192).

Vale destacar que as categorias podem ser alcançadas de dois modos, *à priori* ou *à posteriori*. As primeiras, alcançadas pelo método dedutivo, são construídas antes da análise do *corpus* de pesquisa, com base nas teorias. Já as segundas, oriundas do método indutivo, são atingidas pela análise das fragmentações realizadas em um primeiro momento, gerando comparações e agrupando por temáticas (Moraes, 2003). No presente trabalho as categorias de análise foram elaboradas *à posteriori*, especialmente devido ao fato de não possuímos pesquisas sobre esta relação (Conselho da Comunidade e cidadania da pessoa privada de liberdade), traçando indícios do que seria evidenciado.

Após a coleta de dados e início do processo de unitarização, chegou-se as seguintes categorias emergentes: a) caráter predominante; b) crise; c) usufruto de cidadania e; d) figurações.

No que tange ao caráter predominante, esta categoria nos permite observar qual é a característica, ou classificação dos Conselhos da Comunidade. Se estes estão mais inclinados para o seu papel fiscalizador ou atuam em uma perspectiva assistencialista. Esta definição na atuação vai influenciar diretamente nas relações estabelecidas, ou, vice-versa, as relações estabelecidas influenciam no modo de atuar.

A respeito da categoria crise, ela se apresenta de duas maneiras: a) por meio de uma crise interna no sistema punitivo, por exemplo, atos de tortura contra as pessoas privadas de liberdade; b) através de uma crise externa ao sistema, como no caso da pandemia, ou, da enchente que atingiu o RS em maio de 2024. A crise pode

resultar tanto em uma ação, como inação do Conselho da Comunidade, portanto, torna-se importante avaliar quais situações alteram a atuação costumeira do órgão.

A noção de usufruto da cidadania se construiu a partir da necessidade de extrapolar a ideia de compreensão sobre a viabilidade de utilizar a construção de cidadão para a pessoa privada de liberdade, uma vez que foi unânime o entendimento que o aprisionamento não exclui a condição de cidadão dos indivíduos. Logo, a questão que se apresentou foi, como se dá o exercício/usufruto desta cidadania, dentro do contexto de privação de liberdade e como o Conselho da Comunidade interfere nesse processo.

Por fim, a categoria de figuração, nos permite analisar como as dinâmicas que se apresentam na questão penitenciária influenciam na atuação do Conselho da Comunidade e conseqüentemente na capacidade de ampliar o usufruto de cidadania da população privada de liberdade.

Nesta tese, para além desta introdução que figura como primeiro capítulo, traçaremos o seguinte percurso. No segundo capítulo, discutimos a origem dos Conselhos da Comunidade, suas características e atribuições, observando as figurações da questão penitenciária na qual este órgão está inserido e necessita realizar suas atividades.

No terceiro capítulo nos dedicamos a compreensão do conceito de cidadania e seu usufruto no contexto de privação de liberdade. Logo, iniciamos trazendo diferentes construções sobre o conceito, por meio de autores que se dedicam a temática e após essa imersão teórica, buscamos entender como as conselheiras avaliam esse cenário.

Já no quarto capítulo o foco está direcionado para o campo de pesquisa. Um perfil das conselheiras é traçado, seu desejo sobre o que o Conselho da Comunidade deve ser é explorado em seguida. Em um momento posterior, é realizada uma descrição sobre as frentes de atuação do órgão, e para finalizar o capítulo, uma análise sobre os impactos no usufruto da cidadania da população privada de liberdade é apresentada.

Por fim, no quinto elemento, as considerações finais retornam os principais pontos do trabalho e exploram as análises realizadas, finalizando com a tese do trabalho.

## 2 O CONSELHO DA COMUNIDADE NAS FIGURAÇÕES DA QUESTÃO PENITENCIÁRIA

O objetivo do presente capítulo é apresentar o Conselho da Comunidade e compreender a figuração na qual ele necessita desenvolver suas atividades. Para isso, começo trazendo a história sobre esta instituição, e, baseada em relatórios oficiais, apresento algumas características do mesmo. A seguir, passo a discutir as figurações da questão penitenciária e trago uma análise realizada pelos Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS. Ainda, apresento uma linha evolutiva das normas que abordam o Conselho da Comunidade e finalizo trazendo a opinião das próprias conselheiras sobre o papel dos Conselhos da Comunidade.

A definição mais recente e completa sobre os Conselhos da Comunidade pode ser encontrada no art. 3º da Resolução 488/2023 do CNJ, onde consta:

Os Conselhos da Comunidade são 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 conjunta com os demais órgãos da execução, instituições públicas e entidades sociais. (CNJ, 2023b)

Assim, os Conselhos da Comunidade são uma forma de participação da sociedade civil na execução penal, “fundamentais para a efetivação da democracia e da participação social, conforme previsto na Constituição Federal de 1988” (CNJ, 2021, p. 14). A participação social é entendida como:

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 (CNJ, 2021, p. 14).

Haroldo Caetano da Silva (2010, p. 17) conclui que “o envolvimento da sociedade nas atividades de execução da pena é providência que se justifica no principal objetivo do processo executivo: a harmônica inclusão social do condenado”, que está previsto no art. 1º da LEP (Brasil, 2024b). Sobre a compreensão acerca da

conceituação de sociedade civil, Fernando Luís Coelho Antunes (2021, p. 67-8) explica que:

Em muitos casos, a sociedade civil é compreendida como sinônimo de movimentos sociais, de organizações não governamentais, de entidades e de grupos organizados sem fins lucrativos que defendem direitos, entre outras concepções, mas, no que se refere a execução penal, o papel essencial desses grupos é justamente monitorar, fiscalizar, auxiliar a implementação, exercer a crítica, denunciar, contestar e assim contribuir para o desenvolvimento das ações do Estado na política de execução penal.

Ou seja, os Conselhos detêm um papel importante na busca por uma execução da pena justa, que atenda a legalidade.

Vale lembrar que o presente trabalho aborda o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas/RS, buscando identificar como sua atuação influencia no usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade no PRP. Para compreender as nuances envolvidas é necessário retroceder um pouco e antes de abordar o recorte, voltar para a discussão macro envolvida e fazer um resgate sobre as origens dos Conselhos da Comunidade, as figurações que se apresentam na questão penitenciária e a evolução das normas que regulam a atuação deste órgão que possui suas peculiaridades.

## **2.1 Os Conselhos da Comunidade**

### **2.1.1 A origem dos Conselhos da Comunidade**

A origem dos Conselhos da Comunidade é atrelada à prática de visitação religiosa, especialmente por parte da Igreja Católica, aos estabelecimentos prisionais, na busca de fornecer assistência material e espiritual. A primeira notícia dessas atividades é do ano de 235, com a criação dos *procuratores pauperum* no Congresso de Niceia, que correspondia a sacerdotes e leigos que realizavam as visitas aos estabelecimentos prisionais com os objetivos mencionados acima. Fraternidades religiosas surgiram nos séculos XIII e XIV na Itália e França, respectivamente. Em 1480, a função de inspecionar prisões foi atribuída aos juízes e promotores, pelos reis

católicos. E foi a partir dos jesuítas que as atividades nos cárceres se estruturaram e atualmente este trabalho vem sendo feito pela Pastoral Carcerária<sup>13</sup>.

No caso brasileiro, especificamente, observando o ano de fundação dos Conselhos da Comunidade, verifica-se que houve expressiva criação dos mesmos no ano de 1998, sendo encontrado um total de 27 novos Conselhos da Comunidade constituídos (CNJ, 2021). Ou seja, logo após a Campanha da Fraternidade de 1997 que teve o seu olhar voltado para a situação carcerária, tanto em relação as vítimas, como também os privados de liberdade (Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, [s.a.]). Durante uma das entrevistas essa vinculação foi expressa em relação a criação do Conselho da Comunidade de Canguçu, onde a discussão da criação do órgão iniciou dentro do grupo da Pastoral Carcerária, devido a campanha de 1997 e em 1999 o Conselho da Comunidade foi constituído pela juíza responsável (informação verbal)<sup>14</sup>. Assim, podemos concluir que os valores expressos na Campanha mencionada influenciaram para que houvesse um olhar direcionado para essa população vulnerável por parte dos membros das Pastorais Carcerárias. Embora essa correlação entre as atividades religiosas e os Conselhos da Comunidade seja realizada, os ulteriores são, em tese, órgãos laicos, ainda que em muitos Conselhos da Comunidade hajam representações religiosas.

Legislativamente, também temos referências ao que hoje são funções atribuídas aos Conselhos da Comunidade, que são anteriores à LEP, embora a nomenclatura “Conselhos da Comunidade” não esteja presente. O Anteprojeto de Código Penitenciário, de 1933 citava, em seus arts. 625 a 633 os visitantes oficiais. Já o Anteprojeto de Código Penitenciário, de 1963, expressa em seu art. 212 a visita aos recolhidos nos estabelecimentos penitenciários, atribuição explícita aos Conselhos da Comunidade, na LEP, desde 1984. Se no anteprojeto de 1963 as visitas eram atribuídas aos Patronatos, o Anteprojeto do Código de Execuções Penais de 1970, atribui esta atividade ao Conselho Penitenciário. O Anteprojeto elaborado por Cotrim Neto em 1975, já previa em seu art. 5º atribuições a entidades privadas, quando um vínculo de serviço público estabelecendo a responsabilidade legal estivesse presente (Ferreira, 2015).

---

<sup>13</sup> Curso on-line “Conselho da Comunidade e Controle Social: Formação de Conselheiros”, promovido pela Escola Nacional de Serviços Penais.

<sup>14</sup> Entrevista realizada com Conselheira.

Sobre os caminhos legislativos anteriores à LEP, Jorge Chade Ferreira (2015) afirma que as atribuições que hoje estão vinculadas aos Conselhos da Comunidade, desde 1933 podem ser identificadas de forma literal ou similar em alguns regulamentos, porém, atribuídas a outros órgãos.

Registros ainda mais antigos podem ser encontrados, sendo que a Lei de 1º de outubro de 1828, que regulava as Câmaras Municipais, em seu art. 56 estabelecia que uma comissão de cidadãos probos seria nomeada para visitar as “prisões civis, militares, e eclesiásticas, dos cárceres dos conventos dos regulares, e de todos os estabelecimentos públicos de caridade para informarem do seu estado, e dos melhoramentos, que precisam” (Brasil, 1828). Esta passagem é considerada como a primeira inspiração legislativa para os Conselhos da Comunidade.

Ferreira (2015) nos esclarece que a denominação Conselho da Comunidade aparece pela primeira vez na legislação na Lei nº 6.416, de 24 de maio de 1977, de alterou o Código Penal, Código de Processo Penal e a Lei de Contravenções Penais. Porém, neste momento este órgão não se encontrava em nenhuma legislação anterior, sendo mencionado sem existir, sem haver uma definição sobre o mesmo, somente a nomenclatura.

Os Conselhos da Comunidade surgem legalmente e são regulamentados com a Lei de Execução Penal, Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984, legislação em vigor até os dias atuais. Ele é citado no art. 61, inciso VII, artigo que elenca os órgãos da execução penal e conforme o art. 4º da mesma lei, o Estado deve acioná-lo para cooperar “nas atividades de execução da pena e da medida de segurança” (Brasil, 2024b). Assim, já nos apresenta de imediato qual é a localização deste órgão dentro da estrutura da questão penitenciária, ele é um órgão vinculado a execução da pena.

A legislação citada não dispensa muitas informações sobre a figura recém criada, apresenta a composição mínima no seu art. 80, elencando um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. Mas, evidencia no parágrafo único que, em não havendo a presença destes membros, o Juiz da execução, que é competente para instalação do

órgão conforme art. 66 da LEP, indicará os membros para a composição (Brasil, 2024b).

Já suas atribuições, embora previstas de forma tímida e sem maiores desdobramentos, se encontram na sequência, no art. 81, onde consta:

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, 2024b).

Aqui se apresentam quatro funções para o órgão, podemos entender estas atribuições como basilares ou primeiras, uma vez que se trata de previsão legal, diferente dos desdobramentos que ocorreram ao longo dos anos, onde o aprofundamento das atribuições é discutido em manuais, relatórios e resoluções, que não dispõem da obrigatoriedade vinculada a legislação<sup>15</sup>.

### 2.1.2 Compreendendo os Conselhos da Comunidade em sua história recente

Como observamos no item anterior, a legislação apresenta os Conselhos da Comunidade de forma bastante superficial, logo, vamos nos utilizar de alguns documentos oficiais que visam auxiliar na organização e instalação destes órgãos. Consoante a legislação (Brasil, 2024b), cada Comarca deve possuir um Conselho da Comunidade, e segundo dados de 2020, há no Brasil 2677 Comarcas (CNJ, 2020). A presença deste órgão visa fomentar a participação da comunidade na execução penal, auxiliando no “processo que vai desde o início do cumprimento da pena até o reingresso ao convívio social” (Ministério da Justiça, 2008, s.p.).

Silva (2010, p. 22) afirma que o Conselho da Comunidade “constitui-se no mais importante elo de ligação entre a sociedade e o preso”. Trata-se do órgão, com previsão legal, que possibilita à sociedade civil, de modo direto, por meio do

---

<sup>15</sup> Discutiremos o avanço das atribuições em tópico específico.

voluntariado, atuar na execução penal. Assim, os Conselhos da Comunidade representam “a instância de participação da comunidade local junto aos presídios” (Wolff, 2010, p. 25).

A atuação junto aos Conselhos da Comunidade, apesar de usufruir de certa liberdade, possui características que devem ser almeçadas, deve ser desenvolvida no sentido de auxiliar o Estado na “prevenção do crime e na recuperação do delinquente, devendo o Conselho da Comunidade agir nesse sentido, de conscientizar e envolver o cidadão livre na atividade da execução da pena” (Silva, 2010, p. 22). Sabendo que o envolvimento voluntário nas questões penais está imbuído de muita resistência, devido ao fato de uma parcela significativa da sociedade ter aversão aos apenados e ao cárcere, o Conselho da Comunidade deve buscar formas de neutralizar as consequências da privação de liberdade (Silva, 2010).

Em 2004 o Ministério da Justiça por meio da Portaria n.º 2.710, de 23 de setembro criou a Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, “um importante passo para a efetivação da democracia e da participação nas questões relacionadas à execução penal” (Ministério da Justiça, 2010a, p. 9). Esta Comissão teve a sua duração prorrogada pela Portaria do Ministério da Justiça n.º 164, de 15 de fevereiro de 2006. O Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN)<sup>16</sup> foi o responsável por esta Comissão. Este órgão está previsto no inciso V, do art. 61, LEP (Brasil, 2024b), conforme o art. 71 da mesma lei: “o Departamento Penitenciário Nacional, subordinado ao Ministério da Justiça, é órgão executivo da Política Penitenciária Nacional e de apoio administrativo e financeiro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária”<sup>17</sup> (Brasil, 2021b).

---

<sup>16</sup> Com a Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023 (Brasil, 2023), o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN) passou a ser denominado Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN), conforme consta no art. 59 da mencionada lei. Não houve alteração da nomenclatura na LEP. Em alguns momentos ainda se utilizará da nomenclatura DEPEN, devido aos materiais citados serem anteriores a mudança legislativa.

<sup>17</sup> Art. 72. São atribuições do Departamento Penitenciário Nacional: I - acompanhar a fiel aplicação das normas de execução penal em todo o Território Nacional; II - inspecionar e fiscalizar periodicamente os estabelecimentos e serviços penais; III - assistir tecnicamente as Unidades Federativas na implementação dos princípios e regras estabelecidos nesta Lei; 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 – estabelecer, mediante convênios com as unidades federativas, o cadastro nacional das vagas existentes em estabelecimentos locais destinadas ao cumprimento de penas privativas de liberdade aplicadas pela justiça de outra unidade federativa, em especial para presos sujeitos a regime disciplinar. (Incluído pela Lei nº 10.792, de 2003); VII -

Por meio da criação da Comissão para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade visou-se fomentar a constituição dos Conselhos da Comunidade, e, ao mesmo tempo, realizar um levantamento sobre informações das unidades existentes. Do trabalho realizado por esta Comissão surge, em 2008, uma cartilha, com o objetivo de fomentar a criação de novos conselhos. Vale destacar que o material base para a elaboração da Cartilha foi o “Manual do Conselho da Comunidade” elaborado pelo Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul (Ministério da Justiça, 2008, sp.), ou seja, há iniciativa estadual anterior a nacional.

O “Manual do Conselho da Comunidade” do foi elaborado em 2004, visando fomentar a criação dos Conselhos da Comunidade no estado do Rio Grande do Sul. Este “contém as 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” (Corredoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, [2004?], p. 5). Trata-se de um documento de fácil compreensão, com informações claras, concisas e que visa trazer modelos para a elaboração dos principais documentos necessários para a instalação e atuação do órgão.

Outro documento oriundo da Comissão para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade é um importante relatório, intitulado “Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade”, que congregou as informações auferidas ao longo da atuação da Comissão. Este levantamento de informações foi possível devido à realização de cinco Encontros Regionais de Conselhos da Comunidade. Estes encontros foram:

articulados com o sistema de justiça criminal nos Estados. Iniciou-se pela Região Sul, na cidade de Joinville/SC, seguiu-se com a Região Norte, em Porto Velho/RO, Região Nordeste, em Salvador/BA, Região Sudeste, em São Paulo/SP, finalizando na Região Centro-Oeste, em Cuiabá/MT (Ministério da Justiça, 2010a, p. 9).

Por meio destes encontros, o relatório expõe que foi possível conhecer alguns Conselhos da Comunidade, colher informações sobre sua composição, estrutura

---

acompanhar a execução da pena das mulheres beneficiadas pela progressão especial de que trata o § 3º do art. 112 desta Lei, monitorando sua integração social e a ocorrência de reincidência, específica ou não, mediante a realização de avaliações periódicas e de estatísticas criminais. (Incluído pela Lei nº 13.769, de 2018) (Brasil, 2024b).

física, tempo de funcionamento, atividades desempenhadas, recursos financeiros disponíveis, relacionamento com outras instituições, entre outras informações (Ministério da Justiça, 2010a). Este foi o primeiro diagnóstico realizado, sendo atualizado em 2021.

Estes encontros regionais ocorreram nos anos de 2007 e 2008 e em dezembro de 2012 ocorreu o I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade. Este “foi a consolidação da proposta de qualificação e articulação dos Conselhos da comunidade do Brasil”, dando prosseguimento aos encontros regionais (CNJ, [2012?], p. 2). Os objetivos do evento foram:

- a) Avançar no amadurecimento das identidades, atuações e perspectivas dos Conselhos da Comunidade; b) Promover a articulação nacional sobre pautas comuns na direção do controle e participação social na execução penal; c) Ampliar a visão e qualificação dos conselheiros sobre as políticas públicas. (CNJ, [2012?], p. 2).

Existiram oito grupos de trabalhos, com os seguintes temas: combate à tortura, política de saúde e de assistência social no Sistema Prisional, acesso à justiça, respeito à diversidade no ambiente da execução penal, processos participativos na execução penal, assistência ao egresso e à família, alternativas penais e políticas de educação e trabalho no Sistema Prisional. A partir destes grupos resultaram 36 proposições que compuseram uma Carta, aprovada em plenário (CNJ, [2012?]).

A visão dos Conselhos da Comunidade que participaram deste encontro pode ser observada a partir de uma moção que compõem o documento oriundo deste evento, intitulado “Nenhuma vaga a mais! Pelo rompimento do encarceramento em massa e pelo resgate do Estado Social de Direito!”. Nesta, encontramos o seguinte:

Nós, conselheiros da comunidade reunidos em Brasília, nos dias 6 e 7 de dezembro de 2012, no I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade, manifestamos por meio desta moção o nosso protesto e a nossa crítica às políticas penais adotadas pelo Estado brasileiro, cujo resultado é o processo cada vez mais intenso de encarceramento em massa da população pobre, negra, de baixa escolaridade e jovem, e toda a carga de mazelas e violações aos direitos humanos que daí deriva.

A superpopulação carcerária é o resultado de uma política neoliberal que visa ao desmantelamento das políticas sociais e ao controle da população pobre por meio do sistema penal, política na qual o Estado brasileiro responde a interesses políticos e econômicos que objetivam apropriar-se do sistema prisional enquanto negócio, o que se evidencia pela atual onda crescente de privatizações, que joga um

peso ainda maior sobre o crescimento da população carcerária e inviabiliza qualquer programa de tratamento penal reintegrador. A solução para o problema da superpopulação e para a crise do sistema prisional brasileiro não é a construção de novas vagas e de novas prisões, mas a inversão desta tendência punitivista e neoliberal em direção ao efetivo fortalecimento do Estado social, com a garantia dos direitos humanos em todas as suas dimensões, desde a integridade pessoal até os direitos à saúde, à educação e ao trabalho (Brasil, 2012, p. 10).

Após os documentos de 2008 e 2010, em 2021 foi lançado um novo relatório, chamado “Os Conselhos da Comunidade no Brasil”, este faz parte da “coleção de cadernos técnicos destinados ao Fortalecimento do Controle e Participação Social na Execução Penal, elaborada pelo Eixo 3 (Cidadania) do programa Fazendo Justiça” (CNJ, 2021, s.p.). Para além deste documento, a consultoria que o elaborou também é responsável pelo mais recente “Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade” do ano de 2023 (CNJ, 2023a), que atualmente é adotado como guia para os Conselhos da Comunidade.

Segundo a Cartilha dos Conselhos da Comunidade, elaborada pela Comissão para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, os Conselhos operam como um mecanismo para que a sociedade possa chegar ao reconhecimento de que os indivíduos aprisionados são integrantes da mesma sociedade que os sujeitos livres. Ademais, funcionam de forma que a “sociedade civil possa efetivamente atuar nas questões do cárcere, quer para humanizá-lo, quer para que as pessoas que lá estão possam retornar ao convívio social a partir de uma perspectiva mais reintegradora” (Ministério da Justiça, 2008, s.p.).

A Cartilha em questão apresenta um guia para a instalação do Conselho da Comunidade nas Comarcas. Esta é realizada idealmente pelo Juiz da Vara de Execução Criminal da respectiva Comarca, devendo ser respeitados os membros obrigatórios<sup>18</sup>. Todavia, em não sendo possível a participação de todos os membros indicados na legislação, o Juiz da Execução Penal poderá proceder a escolha de outros integrantes. A Lei não apresenta restrições no que consiste ao número de

---

<sup>18</sup> É pertinente salientar que o documento aborda três membros obrigatórios, “um representante da associação comercial ou industrial; um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil local e um assistente social, escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais” (Ministério da Justiça, 2008, p. 19). No entanto, a partir da promulgação da Lei nº 12.313/2010 (Brasil, 2010), a Defensoria Pública foi incluída como órgão da Execução Penal e sua presença na composição do Conselho da Comunidade passa a ser uma exigência.

membros no Conselho da Comunidade, devendo apenas serem maiores de 18 anos e devidamente nomeados pelo Juiz da Execução Penal (Ministério da Justiça, 2008).

Maria Palma Wolff (2010) nos alerta sobre a problemática de atribuir a constituição do Conselho da Comunidade ao Poder Judiciário. Segundo a autora, este mecanismo “pode inverter a lógica da participação social, ou seja, ao invés de a comunidade controlar a execução das políticas públicas, é o Estado, via Poder Judiciário, que define os rumos da participação” (Wolff, 2010, p. 35).

O trabalho junto ao Conselho da Comunidade é voluntário, logo, não gera remuneração. Em seguida ao movimento de constituição do Conselho da Comunidade, uma reunião deve ser marcada para a nomeação dos interessados em participar do órgão, nesta uma diretoria deve se estabelecer, formada por no mínimo seis integrantes, assim como a aprovação do estatuto tem de ocorrer nesta mesma reunião (Ministério da Justiça, 2008).

A Cartilha dos Conselhos aborda os princípios que devem reger a atuação dos Conselhos da Comunidade, sendo eles: respeito aos direitos humanos, democracia, participação social e perspectiva histórico-social do delito (Ministério da Justiça, 2008). O momento histórico atual, a dimensão do sistema prisional brasileiro e as funções da pena na sociedade contemporânea são apontados pelo Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade como importantes, sendo assim, sugere a inclusão de mais três princípios:

- i. atuação voltada para o desencarceramento e para o fortalecimento das medidas de responsabilização penal não restritivas de liberdade;
- ii. atuação em rede, compondo parcerias com outros órgãos de controle e participação social, de prevenção e combate à tortura e de promoção e garantia de direitos;
- iii. respeito à diversidade e às diferenças, compreendendo a interseccionalidade dos marcadores sociais das diferenças e suas implicações nas trajetórias das pessoas alcançadas pelo sistema de justiça criminal. (CNJ, 2023a)

Ainda, os Conselhos devem assumir uma postura política, atuando como a representação da comunidade no âmbito municipal quando das discussões de políticas penais e penitenciárias (CNJ, 2023a). Neste sentido, é fundamental que o órgão mantenha sua autonomia em relação ao Juízo, tal como, da administração do estabelecimento penal. Isto para que seja capaz de desenvolver o seu trabalho, que

em última instância, consiste na representação do interesse da comunidade na execução da pena.

A articulação com os Conselhos Penitenciários Estaduais e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária é elementar para o desenvolvimento de um trabalho coeso. É oportuno salientar que o Conselho da Comunidade também tem legitimidade de atuação sobre as penas alternativas à prisão. Inclusive, estas se mostram mais condizentes com a perspectiva de tratamento penal e prevenção a criminalidade (Ministério da Justiça, 2008) e são o foco de Conselhos da Comunidade localizados em Comarcas que não possuem estabelecimentos prisionais.

Baseados nas Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil, os Conselhos da Comunidade atuam, no que consiste aos Estabelecimentos Prisionais, frequentemente, nas seguintes questões:

- a) situação jurídica e processual;
- b) relacionamento da pessoa presa e seus familiares;
- c) necessidade de banho de sol;
- d) denúncias de maus tratos;
- e) condições gerais da prisão (alimentação, roupas de cama, etc.);
- f) necessidades de orientação e tratamento de saúde e medicamentos;
- g) necessidade de acompanhamento psicológico, ocupacional e social;
- h) necessidade de capacitação profissional;
- i) necessidade de programas educacionais;
- j) necessidade de atividades laborativas (Ministério da Justiça, 2008, p. 25).

Com base nos dados oriundos do acompanhamento realizado com os Conselhos da Comunidade, pela Comissão, Wolff identifica alguns aspectos característicos sobre o trabalho realizado por estes:

- (1) normalmente atuam no suprimento de necessidades materiais dos presídios;
- (2) existe pouca articulação com outras organizações da comunidade, principalmente com aquelas de defesa de direitos;
- (3) seu funcionamento ocorre com significativa dependência do Poder Judiciário ou das direções dos presídios (Wolff, 2010, p. 36-7).

Podemos verificar assim que existem muitos dilemas enfrentados pelos Conselheiros e pelos Conselhos da Comunidade: legislação genérica, falta de constituição do órgão em diversas Comarcas, problemas para auferir verba para os projetos e para própria manutenção administrativa/burocrática, estabelecimento de

relação com outras instituições da execução penal, desconhecimento e resistência por parte da sociedade sobre os Conselhos da Comunidade, entre outros.

Especificamente no que consiste ao estado do Rio Grande do Sul, este possui uma Federação dos Conselhos de Comunidade da Área Penitenciária do Rio Grande do Sul (Feccapen). Esta entidade congrega todos os Conselhos da Comunidade do estado. Segundo informação prestada pelo Presidente da Federação durante capacitação online, há 154 Conselhos da Comunidade formados no estado, contudo, em torno de 50% são atuantes (Aula [...], 2021). Se verifica que há uma maior preocupação com a formação dos Conselhos da Comunidade do que com a sua efetiva atuação.

Em relação ao número de Conselhos da Comunidade no país nós não temos uma fonte segura, o dado mais próximo é da Comissão para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, de 2008, que apresenta a seguinte informação:

O Ministério da Justiça realizou um levantamento sobre os Conselhos da Comunidade quando assessorou os Estados na elaboração do Plano Diretor do Sistema Penitenciário, em 2008. Nessa oportunidade, as Secretarias dos Estados responsáveis pelo sistema prisional informaram o número dos Conselhos existentes e a sua composição. Foram noticiados 639 Conselhos no País, com maior concentração nos Estados de Minas Gerais, Paraná, São Paulo, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Goiás. Porém, nem todos os Conselhos existentes são do conhecimento do Governo do Estado e nem todos existentes estão ativos (Ministério da Justiça, 2008, p. 17).

40% destes Conselhos da Comunidade, ou seja, 252, estavam localizados na Região Sul (Daufemback, 2010). Pensando que a LEP determina um Conselho da Comunidade para cada Comarca, há uma discrepância muito grande, uma vez que são 2677 Comarcas. No relatório “Os Conselhos da Comunidade no Brasil” (CNJ, 2021) apenas 404 Conselhos da Comunidade responderam à pesquisa, porém, isso não configura necessariamente em uma redução no número destes, mas sim, a não aderência a pesquisa.

Reservamos o próximo subitem para trazer algumas informações referentes ao perfil dos Conselhos da Comunidade, com informações oriundas do relatório “Os Conselhos da Comunidade no Brasil” (CNJ, 2021), pois este é o documento mais recente que traça esse perfil.

### 2.1.3 Características dos Conselhos da Comunidade

O manual “Os Conselhos da Comunidade no Brasil” (CNJ, 2021) buscou mapear a situação dos Conselhos da Comunidade e é o mais recente documento disponível para consulta. Como metodologia desta pesquisa:

os(as) representantes de Conselhos do Brasil foram convidados(as) a responder a um questionário on-line entre 3 de junho e 27 de julho de 2020. Para se abranger o maior número possível de Conselhos, a divulgação do questionário se deu por meio de envio de ofício aos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs) dos Tribunais de Justiça dos 26 estados e do Distrito Federal, bem como pelo envio de comunicados digitais às diversas redes de atores do campo das políticas penais. (CNJ, 2023a, p. 29)

Os dados apresentados a seguir equivalem as respostas de 404 Conselhos da Comunidade, que foram alcançados com a pesquisa, distribuídos ao longo do país, sendo sua distribuição a seguinte: Região Sul – 197 Conselhos da Comunidade (48,7%); Região Centro-Oeste – 81 (20%); Sudeste – 63 (15,5%); Nordeste – 42 (10,3%) e a Região Norte – 21 (5,2%). Há uma diferenciação numérica considerável entre as regiões e quando se relaciona o número de Conselhos da Comunidade respondes por região e o número de estabelecimentos prisionais se obtêm o resultado de: Região Sul – 0,51 Conselhos da Comunidade por Unidade Prisional; Região Centro-Oeste – 0,24; Região Sudeste – 0,08; Norte – 0,06 e Nordeste – 0,04. (CNJ, 2021)

Levando em consideração as 404 respostas ao questionário, a média nacional é de que existam 13 Conselhos da Comunidade para cada 100 Comarcas, quando analisado por região tem-se como resultado: Região Sul – 44 Conselhos para cada 100 Comarcas; Região Centro-Oeste – 28; Regiões Sudeste e Norte – 7 e Região Nordeste – 4. Ao se analisar o número de Conselhos da Comunidade *versus* Comarcas por estado, o Paraná lidera com 80 Conselhos da Comunidade por 100 Comarcas, no caso do Rio Grande do Sul, são apenas 20 a cada 100 Comarcas. Maranhão e Pernambuco não alcançaram um Conselho da Comunidade para cada 100 Comarcas. (CNJ, 2021)

Também houve diferenças importantes de quantitativo de respondentes por estado, Paraná teve o maior número – 138 respostas, em segundo lugar Rio Grande

do Sul e Mato Grosso do Sul – 35 respostas. Mas, tivemos também situações como: Pará e Rio Grande do Norte – 2 respostas; Distrito Federal e Espírito Santo – 1 resposta (CNJ, 2021). Trata-se de uma realidade muito distante da prevista na LEP, que indica a proporção mínima de um Conselho da Comunidade por Comarca<sup>19</sup> (Brasil, 2024b).

Agora, quando relacionados o número de Conselhos da Comunidade e o número de Unidades Prisionais por estado<sup>20</sup>, o Amapá que teve somente uma resposta, conta com apenas um estabelecimento prisional, atingindo assim a totalidade dos estabelecimentos prisionais. O estado com o maior número de Conselhos da Comunidade respondentes, Paraná, possui 61 Conselhos da Comunidade para cada 100 estabelecimentos prisionais, no Rio Grande do Sul este número é de 32. Outros estados possuem proporções muito baixas, por exemplo: Rio de Janeiro (0,01), Pernambuco (0,009) e Maranhão (0,005). (CNJ, 2021)

Um fator que merece atenção é a interrupção das atividades dos Conselhos da Comunidade, 39% afirmaram que houve pelo menos uma interrupção desde sua instalação (CNJ, 2021). Pelo que foi possível identificar ao longo das observações de campo e entrevistas, esta situação está vinculada ao desestímulo ou abandono por parte dos conselheiros, tanto porque estavam em um primeiro momento atendendo a um “pedido do juiz” o que atrai atenção e gera a perspectiva de *status*, como também as dificuldades de enxergar mudanças na realidade da execução penal.

Sendo a instalação dos Conselhos da Comunidade uma competência do juiz (art. 66, IX, LEP), 83% dos respondentes afirmaram ser esta a forma de instalação do mesmo. A regulamentação interna, como por exemplo, a presença de estatuto, se apresenta em 72% dos casos. Um grande empecilho na atuação dos Conselhos da Comunidade, que é uma entidade de direito público, é a falta de dotação pública orçamentária e poder postulatório, 19% dos Conselhos da Comunidade afirmaram que não possuem recursos financeiros e aqueles que afirmaram possuir recursos, são

---

<sup>19</sup> Temos que lembrar que a pesquisa conseguiu alcançar 404 Conselhos da Comunidade, é possível que outros existam e não tenham sido encontrados ou não tenham aderido a pesquisa, contudo, é inegável a defasagem existente entre a previsão legal e a realidade encontrada.

<sup>20</sup> Destacamos que os Conselhos da Comunidade estão vinculados as Comarcas e não as Unidades Prisionais, no entanto, comumente estão instalados em Comarcas que possuem estabelecimentos prisionais, são poucos os casos em que estes estão constituídos em Comarcas sem estabelecimentos prisionais.

dependentes das penas pecuniárias, resposta de 90,5% dos Conselhos da Comunidade. (CNJ, 2021) O estado do Paraná, por meio da Instrução Normativa Conjunta 02/2014 da Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraná e do Ministério Público do Paraná, direcionam as penas pecuniárias para os Conselhos da Comunidade (Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Paraná; Ministério Público do Paraná, 2014).

A fim de enfrentar essa situação, 82% dos Conselhos da Comunidade se constituíram como uma pessoa jurídica de direito privado, a fim de viabilizar a busca de recursos em outras fontes. E entre aqueles que não possuem CNPJ, isso não significa que se constituíram como pessoa jurídica de direito público, comumente desconhecem a burocracia que se apresenta para com os Conselhos da Comunidade e não estão formalizados (CNJ, 2021).

Uma fonte de recursos muito potente são os Fundos Municipais de Políticas Penais (CNJ, 2023a), onde o Fundo Penitenciário Nacional (Funpen) repassa anualmente 10% de seus valores para os fundos de municípios que possuem estabelecimentos prisionais. Este recurso pode ser acessado pelos Conselhos da Comunidade, pois este valor, no caso dos municípios deve ser utilizado “no financiamento de programas destinados à reinserção social de presos, internados e egressos, ou de programas de alternativas penais” (Brasil, 2024a). A dificuldade apresentada nessa fonte de recursos é a ausência desses fundos, uma vez que depende de lei municipal para sua criação e estes ainda não são realidade na maioria dos municípios. Para além da aprovação da lei municipal, é necessário a composição de um comitê gestor, que é responsável pelo recebimento e repasse das verbas. O município de Pelotas já possui a lei, mas a formalização do comitê gestor ainda está em trâmite, o que significa que formalmente o Fundo Municipal de Políticas Penais de Pelotas está criado, porém, inoperante até a formalização do comitê gestor. Vale destacar que várias entidades são listadas para a composição deste comitê e o Conselho da Comunidade tem vaga garantida (Pelotas, 2023).

Doações de pessoas físicas e jurídicas também podem incorporar o rol de recursos dos Conselhos da Comunidade, porém, dependem da “boa vontade” dos doadores e comumente são ações apenas pontuais. Há ainda a possibilidade de os Conselhos da Comunidade apresentarem projetos em editais lançados por órgãos

públicos e/ou privados que contemplam ações sociais, contudo, “essa alternativa também envolve a capacitação de conselheiros(as) para a formulação, a execução e a prestação de contas de projetos” (CNJ, 2023a, p. 51).

76% dos Conselhos da Comunidade não possuem ações de capacitação formativa para seus conselheiros, ações pontuais ocorrem em 18% dos casos e somente 6% realizam ações periódicas e continuadas. Os tópicos mais frequentes nas formações são: alternativas penais, políticas para pessoas egressas do sistema prisional, políticas de assistência social e gestão de projetos. (CNJ, 2021)

Nesse ponto temos também a “Matriz Curricular para Formação de Conselheiros da Comunidade” (Ministério da Justiça, 2010b), elaborado por Grupo de Trabalho instituído pela Portaria 411/2010 – DEPEN/MJ (05 de agosto de 2010). Como pode ser observado em levantamentos anteriores pela Comissão para implantação e acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, o processo formativo (capacitação) dos conselheiros é um elemento basicamente ausente, por isso, o documento citado foi elaborado para organizar um cronograma de capacitação.

Alguns problemas se apresentam na prática. Embora o documento indique “parceria com entidades e instituições locais que se alinhem aos pressupostos do projeto e viabilizem a logística e a mobilização dos participantes” (Ministério da Justiça, 2010b, p. 12) para o desenvolvimento do curso, não traz indicações/exemplos de quais poderiam ser essas entidades e instituições, nem quem é o responsável por mobilizar a organização do curso de formação. Outro fator é que apesar dos temas estarem organizados em módulos, não há referências bibliográficas sugeridas para elaborar cada tópico. Sabemos que a escolha das referências determina a linha de abordagem, que é bastante vasta.

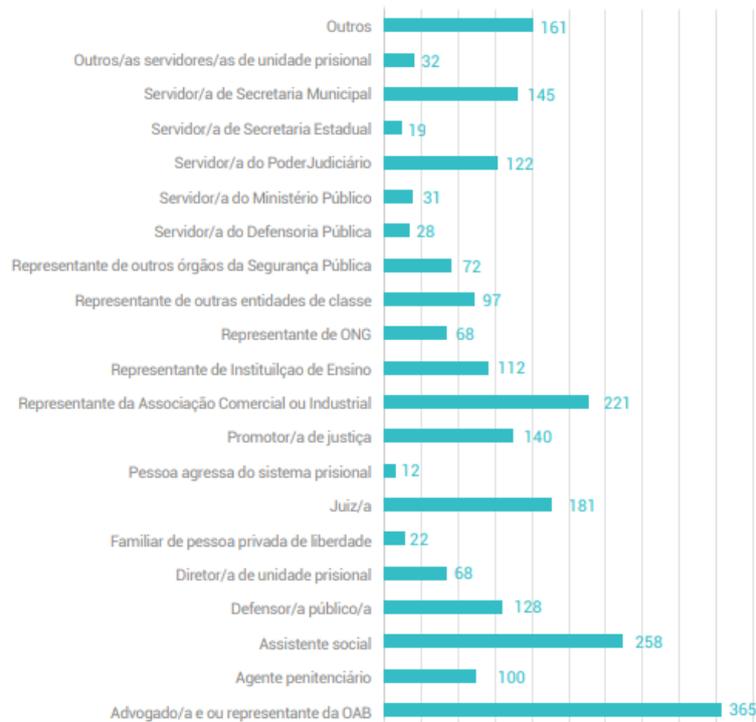
Por fim, não sabemos se a Matriz Curricular para Formação de Conselheiros da Comunidade foi aplicada e teve êxito, pois não encontramos nenhuma pesquisa ou acompanhamento da sua efetivação. As capacitações das quais participamos não se guiaram pela Matriz Curricular, algumas até abordaram pontos específicos apontados por esta, porém, os organizadores das capacitações utilizaram de métodos próprios.

O art. 80 da LEP, estabelece os membros mínimos de cada Conselho da Comunidade: um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil, um Defensor Público indicado pelo Defensor Público Geral e um assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais. E o parágrafo único deste mesmo artigo afirma que na ausência desses membros, o Juiz da execução procede a escolha. (Brasil, 2024b)

O Manual do Conselho da Comunidade elaborado pelo Rio Grande do Sul, levando em consideração a formação das comarcas, nos chama atenção para o fato de que muitos presídios do interior recebem presos de outras comarcas da região, recomendando que os Conselhos da Comunidade tenham membros vinculados a estas localidades também (Corregedoria-Geral de Justiça do Rio Grande do Sul, [2004?]).

Obviamente que para a composição de uma diretoria de pessoa jurídica de direito privado, que é a realidade da maioria dos Conselhos da Comunidade, é necessário um número maior de membros, assim diferentes atores podem ser encontrados, como se mostra na Figura 1 a seguir:

Figura 1 – Gráfico de dados sobre a representatividade da composição dos Conselhos da Comunidade



Fonte: CNJ, 2021.

Dois desafios se verificam da análise da Figura 1, a presença considerável de atores vinculados ao exercício do controle criminal, como é o caso dos Diretores de estabelecimentos prisionais e agentes penitenciários<sup>21</sup> e a ausência da presença dos interessados diretos na atuação dos Conselhos da Comunidade, os egressos e os familiares.

No primeiro caso há um conflito de interesses no que diz respeito ao caráter fiscalizatório do Conselho da Comunidade, que incide diretamente sobre a atuação dos servidores vinculados ao controle criminal, uma vez que estão em contato direto com a população privada de liberdade. O “Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade” expõe:

os(as) conselheiros(as) têm como papel conhecer e defender os direitos das pessoas privadas de liberdade – e não atuar como órgão auxiliar das agências de controle social, quaisquer que sejam elas –, participando com autonomia do controle social sobre os demais órgãos de execução penal. Considerando que há um evidente

<sup>21</sup> A nova nomenclatura é Policiais Penais, porém, está não permite a distinção entre o setor de segurança e equipe técnica, por isso a utilização da nomenclatura antiga.

contrassenso em situações nas quais os próprios órgãos e serviços que deveriam ser fiscalizados pelos Conselhos fazem parte deles, é contraditório que representantes de agências de controle criminal componham os Conselhos da Comunidade. (CNJ, 2023a, p. 39)

Já no segundo caso, a presença desses indivíduos auxilia na compreensão dos fluxos e necessidades da população privada de liberdade. Neste caso, um empecilho é o preconceito por parte dos próprios conselheiros com esta população, isso foi explicitado durante uma entrevista (informação verbal)<sup>22</sup>.

Os egressos possuem a vivência dos ambientes de privação de liberdade e podem auxiliar e compartilhar quais são os pontos de merecem atenção, até mesmo para que uma fiscalização especializada seja realizada. Como uma das funções dos Conselhos da Comunidade é a reintegração social, os egressos podem tanto compor estes, como ser também os destinatários de projetos. No caso dos familiares, para além do seu conhecimento sobre os espaços de privação de liberdade e as demandas prioritárias, devido ao seu contato através das visitas, o elo de confiança entre familiares e pessoas privadas de liberdade, tende a se estender aos Conselhos da Comunidade. (CNJ, 2023a). No caso do Conselho da Comunidade de Pelotas, esse elo de confiança ampliado pode ser identificado, a Frente dos Coletivos Carcerários frequentemente apresenta o Conselho da Comunidade aos familiares e conseqüentemente aos presos. Com isso, ao passar das fiscalizações pode-se observar que os privados de liberdade já reconheciam a comissão de fiscalização e tinham maior facilidade de apresentar as demandas, sem o medo de sofrer retaliações.

Uma vez que os Conselhos da Comunidade não possuem recursos próprios, os aspectos envolvendo recursos materiais, financeiros e humanos são motivos de preocupação para eles. Cerca de 45% dos Conselhos da Comunidade não possuem sede, seja para realização das reuniões, seja para armazenamento de documentos. E dentre os que afirmaram haver tal, em sua maioria ele é apenas um espaço cedido, apenas 11,8% tem sede alugada e 5% sede própria. No que tange aos equipamentos utilizados para atuação, 47% afirmaram não disponibilizar dos mesmos, nestes casos, são os próprios conselheiros que utilizam seus equipamentos particulares, como computadores, impressoras e máquinas fotográficas. (CNJ, 2021)

---

<sup>22</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – X.

A existência de funcionários contratados pelos Conselhos da Comunidade está presente em apenas 35% dos casos e estão majoritariamente vinculadas a funções administrativas (CNJ, 2021). Ou seja, todo trabalho é realizado de modo voluntário, incluindo a necessidade de organização burocrática do órgão, confecção de projetos, busca de contator para a regulação tributária, entre outras atribuições. A figura do contador é fundamental para a manutenção da regularidade tributária que é elemento obrigatório para concorrer as penas pecuniárias que comumente são a principal fonte de recursos dos Conselhos da Comunidade. Como não há recursos destinados para a contratação de contadores, interagindo com os Conselhos da 5ª Região Penitenciária do RS, dois caminhos se apresentam: a) conseguir um contador voluntário para auxiliar; b) os próprios conselheiros realizarem o pagamento dos honorários. Assim, em muitas situações atuar como conselheiro não representa apenas uma atuação voluntária, mas, dispender de recursos próprios.

Quando perguntado sobre a destinação dos recursos, um cunho assistencialista fica evidente, isto porque, dentre as cinco principais ações apontadas:

os(as) representantes dos Conselhos elegeram, respectivamente, ações de melhoria de infraestrutura de unidades prisionais – citadas por 178 (44%) dos Conselhos –, ações de assistência material – citadas por 161 (39,8%) dos Conselhos –, ações de trabalho – citadas por 117 (28,9%) dos Conselhos –, de assistência à saúde – citadas por 115 (28,4%) dos Conselhos –, e de educação – citadas por 111 (27,4%) dos Conselhos. (CNJ, 2021, p. 54)

Os dois principais enfoques de destinação de recursos são de viés assistencialista, já os três últimos visam a garantia de direitos, ou, usufruto da cidadania.

A Cartilha dos Conselhos da Comunidade, elenca que “a atuação dos Conselhos da Comunidade na prisão e fora dela precisa ser fortalecida, para que não fique a serviço da função assistencialista tão somente, mas sim a serviço da aprendizagem para a cidadania” (Ministério da Justiça, 2008, s.p.). Desta maneira, fica evidenciado que a função do Conselho da Comunidade está para além da manutenção da estrutura prisional e do auxílio material aos presos, sua presença na execução penal tem por objetivo o acompanhamento do sujeito encarcerado e egresso.

Quando na pesquisa do CNJ os Conselhos da Comunidade foram indagados sobre as ações que desenvolvem, vários tópicos foram apresentados, cito aqui os que

apresentaram os maiores índices, em ordem decrescente: realização de inspeção em unidades prisionais; investimento de recursos na infraestrutura de unidades prisionais; diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência às pessoas privadas de liberdade e em medida de segurança, em caráter excepcional; fomentar a criação de Programas, Projetos e Serviços voltados especificamente a pessoas privadas de liberdade, cumpridores de penas e medidas alternativas, pessoas egressas do sistema prisional e familiares; atender familiares das pessoas privadas de liberdade; diligenciar a prestação de assistência material à pessoa egressa do sistema prisional; entre outros<sup>23</sup>.

A principal ação destacada é a fiscalização, seguida de duas ações assistencialistas. Em determinado nível, o perfil assistencialista dos Conselhos da Comunidade está assegurado e é esperado, pois se encontra no art. 81, IV, LEP. Mas, durante a capacitação promovida pelo CNJ para a Região Sul, tomando como base a Resolução 488/2023, do CNJ, o papel fiscalizador dos Conselhos da Comunidade foi destacado, afirmando ser este o principal papel dos Conselhos da Comunidade (informação verbal)<sup>24</sup>. Ainda, embora se utilize o verbo visitar na LEP, “visitar os estabelecimentos” é a primeira atribuição destacada no art. 81, I, LEP (Brasil, 2024b). Nesta lógica, a predominância desta atividade está adequada com a expectativa que se tem sobre os Conselhos da Comunidade.

A fiscalização é realizada de forma mensal por 31,9% dos Conselhos da Comunidade, 14,6% realizam tal ação de modo semanal. O que chama atenção e que 12,3% não realizam fiscalizações. Quando inquiridos sobre o agendamento das fiscalizações, a maioria (39,1%) afirmou que o agendamento somente é realizado quando necessário para que o objetivo da fiscalização seja alcançado. Depois, com porcentagens próximas, 22,7% não realiza o agendamento e 21,2% agendam todas as fiscalizações. Quanto a haver dificuldades em realizar as fiscalizações, somente 6% responderam afirmativamente, sendo os motivos: a) vedação pela unidade

---

<sup>23</sup> A lista completa pode ser encontrada na tabela 8 do relatório “Os Conselhos da Comunidade no Brasil” (CNJ, 2021, p. 59-60).

<sup>24</sup> Capacitação fornecida pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), para magistrados/as e membros de Conselhos da Comunidade da Região Sul, sobre o Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, elaborado conforme a Resolução 488/2023. Atividade ocorrida de forma remota em 25/10//2023.

prisional; b) vedação pelo órgão gestor da administração penitenciária; e c) dificuldade de acesso aos ambientes de convívio. (CNJ, 2021)

A finalidade primeira do ingresso dos conselheiros nas unidades penais é “a aproximação entre cárcere e sociedade, de modo que a realidade interna aos estabelecimentos penais possa ser conhecida pelos(as) conselheiros(as)” (CNJ, 2023a, p. 59). Contudo, esse contato, diferente do verbo utilizado na LEP, “visitar”, tem como função fiscalizar os espaços e dinâmicas internas, pois, “o comparecimento a estabelecimentos penais é a principal atividade que permite aos Conselhos da Comunidade averiguar as condições desses locais e propor medidas adequadas para solucionar os problemas encontrados” (CNJ, 2023a, p. 59).

Para além do contato com o cárcere, outros objetivos se apresentam:

- a) conhecimento das condições do sistema prisional;
- b) verificação da situação de cumprimento da LEP na Comarca, verificando especialmente infrações dos direitos dos presos, que ali estão reclusos;
- c) divulgação do papel e das atuais diretrizes do Conselho da Comunidade;
- d) encaminhamento de soluções no âmbito de ação do Conselho da Comunidade. (Ministério da Justiça, 2008, p. 26).

Para tanto, os principais focos de observação durante as fiscalizações, devem ser:

- a) infra-estrutura geral do estabelecimento penal;
- b) situação do atendimento e dos encaminhamentos jurídicos;
- c) atendimentos prestados: saúde, psicologia e serviço social;
- d) possibilidades e condições de estudo e trabalho;
- e) visitas comuns e visitas íntimas;
- f) relacionamento do estabelecimento penal com o Poder Judiciário e com a comunidade em geral;
- g) aspectos administrativos e funcionais (número de funcionários, condições de trabalho, etc.) (Ministério da Justiça, 2008, p. 26).

Estas visitas de fiscalização não necessitam ser agendadas com a casa prisional, apenas em caso de necessidade de contato com um funcionário específico de determinado setor, ou, acesso a lugar definido. A recomendação é de que se evite realizar tais fiscalizações nos dias em que os apenados estão recebendo visitas de seus familiares. Na existência de óbice por parte da administração do estabelecimento prisional, o Conselho da Comunidade deve comunicar o Juiz da VEC e o Promotor de Justiça, solicitando as medidas judiciais cabíveis. Além disso, deve-se proceder a

comunicação dos fatos ao Conselho Penitenciário, à respectiva Secretaria do Estado e à Ouvidoria do Sistema Penitenciário do DEPEN (Ministério da Justiça, 2008).

Conversando sobre a fiscalização, uma entrevistada afirmou “a gente peca nisso, a gente não faz”. Afirmou que não possuem problemas para ingressarem no estabelecimento prisional, mas que acredita que devido à proximidade e a necessidade de que não haja empecilhos para a execução dos projetos, negligenciam esta atividade. A direção e a equipe técnica do estabelecimento prisional são membros do Conselho da Comunidade (informação verbal)<sup>25</sup>, tal situação gera conflito de interesse no momento da fiscalização. Já em outra situação, perguntei sobre qual era a proposta de dinâmica para as fiscalizações, o agendamento ou não das mesmas, a resposta foi no sentido de que o Conselho visava ser “amigo do presídio” e assim não via a necessidade de realizar fiscalizações sem agendamento, inclusive porque membros do Conselho mantinham contato frequente com o interior do estabelecimento prisional devido as suas atividades particulares (informação verbal)<sup>26</sup>. Estas duas situações demonstram que o caráter destes Conselhos da Comunidade é no sentido de evitar embates.

Retornando a pesquisa do Fazendo Justiça, ao serem perguntados sobre quais elementos eram observados durante as fiscalizações, as respostas foram:

a verificação das condições de alimentação – presente em 271 (67%) Conselhos; a escuta das pessoas privadas de liberdade – por livre acesso – presente em 262 (64,8%) Conselhos; a reunião com a direção das unidades prisionais – presente em 250 (61,8%) Conselhos; a verificação das condições de acesso à água – presente em 249 (61,6%) Conselhos; a verificação das condições do banho de sol – presente em 248 (61,3%) Conselhos<sup>27</sup>. (CNJ, 2021, p. 64)

Acerca do desfecho das observações oriundas dessas fiscalizações, 32,1% não produz nenhum relatório, 23% somente em relação a algumas fiscalizações e apenas 27,2% o fazem para todas as fiscalizações. No que se refere ao destinatário desses relatórios, o Judiciário lidera (46% dos casos), depois Ministério Público (27,7%), seguido do Conselho Penitenciário (19,5%) (CNJ, 2021). Aqui podemos

---

<sup>25</sup> Entrevista com Conselheira.

<sup>26</sup> Entrevista com Conselheira.

<sup>27</sup> Outros pontos de observação foram levantados e podem ser observados na tabela 9 (CNJ, 2021, p. 64).

visualizar que os dois órgãos indicados pela LEP como de envio obrigatório, figuram na primeira e terceira posição.

Como já abordado em momento anterior, os Conselhos da Comunidade comprometem muitos recursos com a melhoria da infraestrutura dos estabelecimentos prisionais. As prioridades elencadas foram: área sanitária, espaço físico, ventilação, luminosidade, entre outros (CNJ, 2021). Durante as entrevistas uma Conselheira afirmou que este não é o trabalho dos Conselhos da Comunidade, pois, a manutenção da estrutura é obrigação do Estado, porém, estas ações não encontram resistências por parte dos servidores das unidades prisionais, uma vez que são benéficas para o seu trabalho. Desta forma, afirmou que se o Conselho da Comunidade quer se manter ativo, esta é a frente de atuação viável, uma vez que ações voltadas efetivamente para garantia de direitos da população privada enfrentam obstáculos (informação verbal<sup>28</sup>). Outra conselheira afirmou que devido a boa relação que mantêm com o estabelecimento prisional, e visando manter esta relação, acabam relevando alguns “exageros”, como, por exemplo, a construção de uma churrasqueira para os servidores, com recursos adquiridos pelo Conselho da Comunidade (informação verbal)<sup>29</sup>.

Diante da constante mobilização dos Conselhos da Comunidade em torno da melhoria e construção de espaços de privação de liberdade, e entendendo o CNJ que este não é o papel dos mesmos, a resolução 488/2023 do CNJ, em seu art. 13, II, estabelece que os Conselhos da Comunidade têm autonomia para empregar os seus recursos, mas que a utilização é incompatível com “construção, reforma e estruturação de estabelecimentos penais” (CNJ, 2023b). Assim, a atividade na qual os Conselhos da Comunidade mais empregavam recursos, se torna impedida, passando os juízes a negarem os recursos das penas pecuniárias para tais ações. Logo, investir na infraestrutura das unidades prisionais é dever do Poder Público, “sendo função dos Conselhos da Comunidade identificar as precariedades estruturais e registrá-las em relatório, encaminhando o diagnóstico para as autoridades competentes” (CNJ, 2023a, p. 52). Houve muita discussão entre os conselheiros

---

<sup>28</sup> Entrevista com Conselheira.

<sup>29</sup> Entrevista com Conselheira.

quando esta resolução entrou em vigor, manifestações contrárias e favoráveis, a Feccapen emitiu manifestação contrária ao dispositivo citado.

Ferreira (2015) ao abordar a incumbência dos Conselhos da Comunidade de “diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento” (Brasil, 2024b), prevista no inciso IV, do art. 81 da LEP e que condiz com a terceira ação apontada pelos Conselhos da Comunidade, afirma:

Se os Conselhos, ao constatarem a falta de recursos, sempre se mobilizarem para que estes recursos sejam adquiridos, estarão sendo incoerentes com a própria atividade de fiscalização dos cárceres, auxiliando na resolução das irregularidades enquanto deveriam sim denunciá-las. Os Conselhos devem cobrar resoluções por parte do Poder Público, fazendo com que este grave problema de escassez de recursos materiais e humanos não se eternize, em vez de resolvê-lo no lugar do Poder Público (Ferreira, 2015, p. 147).

Esta posição reforça a necessidade de cuidado por parte dos Conselhos da Comunidade para que estes não sejam cooptados pelo Estado e passem a atuar como um “braço” do mesmo, assumindo funções que são de obrigação do Estado.

As formas de atuação elencadas pelos Conselhos da Comunidade neste aspecto foram: kits de higiene, materiais de limpeza para as celas, colchões, cobertores, alimentação, roupas e calçados (CNJ, 2021). O fornecimento de todos os itens listados é obrigação do Estado, Losekann (2010, p. 57) nos alerta que atuar nesta “linha de trabalho desestimula o Estado a cumprir os seus deveres constitucionais e legais na execução. Esta situação gera o que se pode denominar de acomodação estatal, prejudicial para o alcance dos fins maiores colimados pelos CC”. Os Conselhos da Comunidade “devem diligenciar para que as precariedades sejam diagnosticadas e para que o Estado invista nas melhorias necessárias (art. 81, IV, LEP)” (CNJ, 2023a, p. 52), até porque o verbo utilizado no art. 81, IV, LEP é diligenciar e não prover, “o que significa que os Conselhos devem atuar para que os recursos sejam providos – e não o próprio Conselho prover tais recursos” (CNJ, 2023a, p. 65). Áreas como saúde, educação, trabalho e religião também são trabalhadas pelos Conselhos da Comunidade (CNJ, 2021) e neste caso estão visando o usufruto da cidadania por meio do acesso aos direitos que são negados ou negligenciados e em algumas situações, especialmente no caso da saúde, a atuação é no sentido de inclusão no serviço público oferecido a população em geral.

Os Conselhos da Comunidade também possuem uma capacidade de se articularem com outras instituições, não apenas aquelas vinculadas a execução penal, mas que prestam serviços relevantes. Conectar pessoas privadas de liberdade, egressos e familiares com instituições que devem garantir direitos, também é papel importante dos Conselhos da Comunidade (CNJ, 2021, p. 71). Assim, os Conselhos da Comunidade não precisam ser os responsáveis por ofertar os direitos, mas sim, apontar a falta dos mesmos, exigir que o incumbido os preste e/ou buscar parcerias com outras instituições, especializadas/capacitadas, que possam atuar junto as pessoas que necessitam acessar os direitos negados.

As universidades são um bom exemplo de parcerias possíveis e promissoras. Um exemplo é a parceria do Conselho da Comunidade de Matinhos/PR com a Universidade Federal do Paraná (UFPR) – Setor Litoral possibilitando uma atuação mais especializada e ampla, uma vez que o número de envolvidos se expande, especializa os atendimentos, pois há estagiários e profissionais e aumenta as frentes de atuação devido aos projetos de extensão (Oliveira, 2020). Situação similar encontramos no Conselho da Comunidade de Santa Cruz do Sul/RS, em diferentes atividades envolvendo o tema dos Conselhos da Comunidade, identificou-se que em parceria com a Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) se desenvolve uma atuação regular no setor de saúde<sup>30</sup>. Tais situações, evidenciam que as figurações existentes moldam as ações (possibilidades de ação) dos Conselhos da Comunidade e as universidades se mostram como aliadas potentes na garantia de direitos e especialização da atuação.

Quando se analisa os resultados por regiões, se verifica que as regiões sul e centro-oeste apresentam resultados mais satisfatórios que as demais regiões, ou seja, estão mais próximos de atender todas as nuances que estão atreladas ao bom funcionamento dos Conselhos da Comunidade, numa perspectiva de alcance do tipo ideal, mesmo que ainda muito distantes desse objetivo.

---

<sup>30</sup> A parceria entre o Conselho da Comunidade de Santa Cruz do Sul e a UNISC ficou evidente quando da participação no II Congresso Estadual de Políticas Públicas e Participação Social no Sistema Prisional, realizado nos dias 09 e 10/11/2022, na UNISC, onde trabalhos acadêmicos e projetos do Conselho da Comunidade foram apresentados. As aulas 2 e 4 do 3º Ciclo de Formação de Conselheiros da Comunidade no âmbito da Execução Penal também demonstraram essa aproximação entre as instituições.

Para compreendermos de modo mais adequado a localização do Conselho da Comunidade, passaremos a explorar no próximo tópico as figurações da questão penitenciária, entendendo quais são os atores que se apresentam nesse contexto e se relacionam com os Conselhos da Comunidade. Em seguida, focaremos nas relações identificadas pelos próprios Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS.

## **2.2 As figurações da questão penitenciária**

Compreendemos a questão penitenciária como um conjunto de instituições e atores, que formam um emaranhado complexo, conforme os ensinamentos de Elias, figurações de interdependência (1999). Segundo Luiz Antônio Bogo Chies:

O reconhecimento de que a compreensão da questão penitenciária não pode estar restrita às ilusórias fronteiras do que se costuma chamar de sistema prisional – ambientes de sequestro punitivo em si e rede de instituições e órgãos de caráter público que atuam na gestão e controle da execução penal do encarceramento – não é novidade no campo. Mesmo nos níveis que se podem considerar focados nas instituições formais, é significativa a percepção de que este sistema prisional (ou uma imagem dele) é elemento de uma configuração mais ampla – o Sistema Penal, ou de Justiça Criminal – da qual participam instâncias legislativas, policiais e judiciárias, e à qual se deve agregar toda uma complexidade referente aos setores político-estatais de governabilidade, sobretudo os especializados em áreas de justiça e segurança pública.

Tampouco é novidade que as configurações prisionais envolvem relações entre as chamadas dimensões formais e informais [...] (2014, p. 38-9).

O autor busca exemplificar esta complexidade, que ele chama de configuração prisional, a partir de uma imagem na qual diferentes atores se encontram listados, trata-se de um rol exemplificativo. Chies (2014) elenca os seguintes atores: Ministério Público, Judiciário, Ministério da Justiça, Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP), Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), Outras instâncias Estatais (saúde, educação, por exemplo), Órgãos do Governo Estadual, Administração da prisão, Agentes Penitenciários, Equipes Técnicas, Presos, Comandos/Facções, Outros grupos internos, Grupos Religiosos, Organizações Não

Governamentais (ONGs), Instituições de Ensino/Pesquisa/Universidades, Conselho da Comunidade, Familiares, Defensoria Pública, Advogados e Instituições Policiais.

Frente à complexidade que envolve a questão penitenciária, optamos por trabalhar com uma perspectiva relacional, observaremos o campo a partir da noção de figurações de Elias (2006; 1999), esta possibilita observar o campo dentro de suas complexidades, suas múltiplas relações e jogos de poder. Esta concepção nos faz compreender que não é adequado estudar uma instituição de modo isolado, mas sim, dentro de teias de interdependência, onde os indivíduos exercem poder uns sobre os outros.

Muitos são os órgãos e instituições que mantem um vínculo com o espaço da prisão, sejam estatais ou organizações da sociedade civil. Este fator demonstra a complexidade de relações de interdependências existentes no espaço, nas palavras de Elias (1999), figurações, ou seja, o espaço da prisão não se restringe à observação dos limites dos muros deste, uma vez que outros atores interagem com este. Aqui podemos citar novamente a construção elaborada por Chies (2014), onde ele elenca um amplo rol de órgãos e instituições que mantem as suas relações com o espaço da prisão, configuração prisional, bem como, entre si. Há um emaranhado de relações que constituem este ambiente.

Uma das instituições que se apresenta como legitimada para atuar no espaço da prisão é o Conselho da Comunidade, ele se apresenta em diferentes Comarcas do território Nacional, mas sua realidade difere entre uma localidade e outra, em grande medida dado a ausência de maiores normativas regulando o órgão, inclusive com grande discricionariedade para as organizações locais específicas.

Para compreender como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas atua como um mediador da cidadania da pessoa presa, é necessário observar as teias de relações e interdependências que circundam esta instituição.

A noção de figurações nos permite lançar um olhar para o conjunto da complexidade, pois segundo o autor é “necessário não só explorar uma unidade compósita em termos das suas partes componentes, como também explorar o modo como esses componentes individuais se ligam uns aos outros, de modo a formarem

uma unidade” (Elias, 1999, p. 78). A interdependência não pode ser estudada quando se atenta exclusivamente para as partes individuais (Elias, 1999). Isto não significa que a completude será objeto de análise, o recorte de observação se estabelece, porém, não se perde a dimensão de uma teia de figurações e jogos de poder mais ampla.

Nas relações de interdependência, vislumbra-se os vínculos de poder. O autor elenca que o poder sempre está presente nas relações, distribuído de forma mais igualitária ou desigual, uma vez que “não é um amuleto que um indivíduo possua e outro não; é uma característica estrutural das relações humanas” (Elias, 1999, p. 81). Para elucidar sobre a questão do poder, o autor utiliza da noção de modelos de jogos, pensando o poder dos indivíduos como a força dos jogadores.

Inicialmente, Elias (1999) fala sobre um modelo de jogo que denomina como primário, este não está baseado em regras, ele traz o exemplo da disputa entre dois grupos primitivos em conflito por alimento. Embora não haja regras que orientem o conflito, cada um dos grupos necessita imaginar o próximo passo a ser realizado pelo grupo adversário, a fim de se preparar para a ação seguinte. Quando falamos em jogos baseados em regras, muitas são as possibilidades, dependerá do número de jogadores e também do poder/força que cada um dos indivíduos exerce.

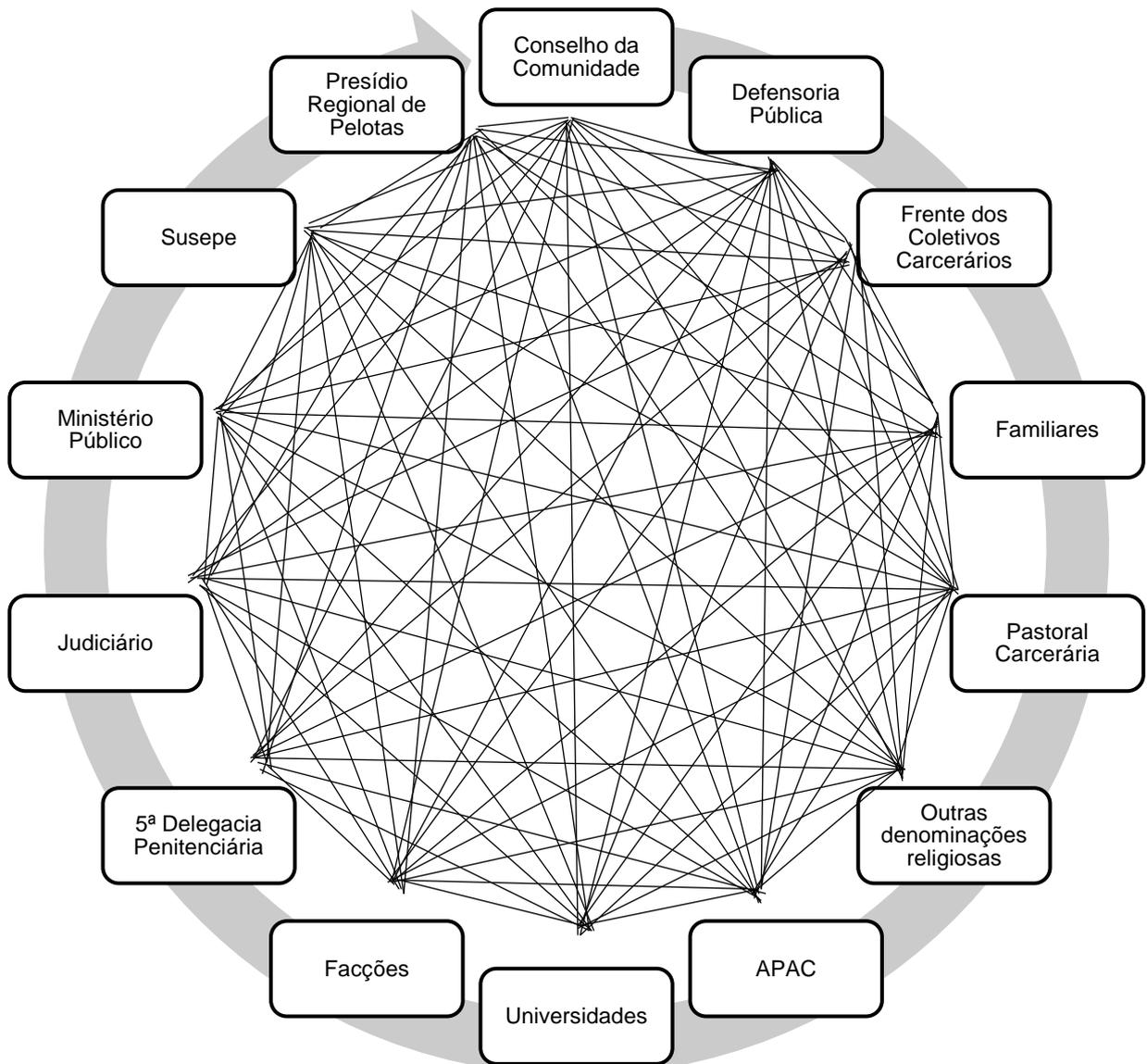
Em um modelo simples, com dois jogadores envolvidos, onde um deles é nitidamente mais forte do que o outro é possível afirmar que este é capaz de dominar o jogador mais fraco e em certa medida, também o jogo. Porém, não se trata de um domínio absoluto, pois, assim como o jogador fraco necessita reagir a jogada anterior, também o jogador forte, invariavelmente, precisa levar em consideração a jogada do jogador fraco. Caso a força do jogador fraco fosse zero, não haveria o estabelecimento de um jogo. Quando a desigualdade da força entre os jogadores diminui

ambos os jogadores terão correspondentemente menos possibilidades de controlar as configurações mutáveis do jogo; e menos dependentes serão as configurações mutáveis do jogo relativamente aos objetivos e planos que cada jogador formará por si mesmo sobre o decurso do jogo. Inversamente, mais forte se torna a dependência dos planos globais dos jogadores e das suas jogadas relativamente às configurações mutáveis do jogo – ao processamento do jogo. Quanto mais o jogo se assemelha a um processo social, menos se assemelha à realização de um processo individual (Elias, 1999, p. 89).

Agora, quando novos jogadores vão sendo agregados, as relações se complexificam. Será necessário observar se cada jogador está atuando de forma individual, se há formação de grupos, se um jogador se destaca em força individualmente, se dentro do grupo este poder se iguala ao outro grupo. Pode ainda ser um jogo de níveis, por exemplo, em um jogo de dois níveis teríamos aqueles que efetivamente efetuam as jogadas e outros que atuam como fiscais ou juizes. Dentro desta complexidade a possibilidade de domínio de um jogador sobre o encaminhamento do jogo se torna ainda mais improvável (Elias, 1999).

Quando observamos o campo da questão penitenciária, também é possível pensar em níveis de poder. Para uma melhor visualização do que pretendemos elencar, elaboramos uma figura que visa expressar o nosso campo de observação, ou seja, os atores e instituições que compõem o emaranhado de teias no caso específico do campo penitenciário em Pelotas/RS.

Figura 2 – Figurações do campo penitenciário em Pelotas/RS



Fonte: Elaborado pela autora.

Por meio da representação da Figura 2, podemos observar os jogadores, inicialmente visíveis, que se apresentam no campo. Há ainda desdobramentos nestes jogadores. No caso do PRP, podemos pensar os apenados, estes divididos entre os presos trabalhadores, presos comuns e líderes/chefes de galeria. Em relação à

Superintendência dos Serviços Penitenciários (Susepe)<sup>31</sup>, ainda que vista como uma instituição autônoma, sua vinculação se mantém muito estreita com o PRP, uma vez que sua atuação, em grande medida, ocorre no interior do estabelecimento. Vale destacar que as partes deste órgão, Susepe, podem ser apresentadas da seguinte maneira: Administração do PRP, setor de segurança, agentes administrativos e equipe técnica (especialmente assistentes sociais e psicólogos). Esta “confusão” entre PRP e Susepe demonstra claramente as múltiplas figurações que se apresentam e como se mostra impossível a separação e observação isolada de uma instituição, sem se atentar para as interdependências e jogos de poder que se estabelecem.

Pensando nos níveis de jogos que Elias (1999) manifesta, podemos elencar níveis de jogadores no nosso campo de observação. Em um nível superior, citamos o Judiciário, o Ministério Público e a Administração do PRP (Susepe)<sup>32</sup>. Em um nível mais baixo atuam a Defensoria Pública, o Conselho da Comunidade, a Pastoral Carcerária, entre outros. Esta divisão de poderes pode ser observada quando da realização da pesquisa de mestrado, onde, embora formalmente o Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública possuam as mesmas prerrogativas, o tratamento dispensado a eles é diferente. Foi notável que quando a Defensoria Pública ingressa acompanhada do Juiz e do Promotor no PRP, para a realização de audiências de justificação do Procedimento Administrativo Disciplinar (PAD), a movimentação dos apenados no interior do Presídio é realizada de forma mais ágil, contraposto com as ocasiões em que ingressa sozinha para a realização das audiências administrativas do PAD (Heling, 2019).

No nível mais alto desse jogo, tem-se a prevalência do poder punitivo, da vigilância e segurança e no nível mais baixo a busca por uma execução da pena justa. Estes dois grupos mantem contato frequente, embora em um primeiro momento pareça que atuam como “rivais”, a cooperação é um elemento constante (Heling, 2019). Devido a fatores conscientes ou inconscientes há uma maior força com os setores do nível mais alto. Embora ocorra situações em que as instituições de nível

---

<sup>31</sup> Órgão no Rio Grande do Sul, responsável pela administração dos Presídios.

<sup>32</sup> Aqui novamente a complexidade das figurações se apresenta. Embora a Susepe não se apresente como uma instituição preponderante como um todo, um de seus elementos (Administração do PRP), possui uma atuação destacada dentro das figurações do campo penitenciário. O ensinamento de Elias (1999) de que não é possível a compreensão do campo observando apenas as unidades individuais, mas se faz necessário atentar para o todo, é uma observação muito importante para o trabalho.

mais baixo atuem coletivamente, na ampla maioria das vezes, jogam de modo individual, enfraquecendo o seu poder.

Elias vai dizer que as figurações ficam evidentes pela linguagem, uma vez que a existência de pronomes só pode ocorrer com relação ao outro:

não pode haver um <<eu>> sem que haja um <<tu>>, <<ele>>, <<ela>>, <<nós>>, <<vós>>, <<eles>>. É perfeitamente ilusória a utilização dos conceitos de eu ou ego, independentemente da sua posição dentro da trama de relações a que se referem os restantes pronomes (Elias, 1999, p. 135).

Neste sentido, “o modelo de pronome mostra que nunca podemos considerar as pessoas como seres singulares e isolados; temos sempre que as encarar inseridas em configurações” (Elias, 1999, p. 139). E o que especificamente seriam as figurações? Segundo Elias (1999, p. 141) “o conceito de configuração serve, portanto, de simples instrumento conceptual que tem em vista afrouxar o constrangimento social de falarmos e pensarmos como se o <<indivíduo>> e a <<sociedade>> fossem antagônicos e diferentes”. O autor defende a necessidade de olhar para o todo, observando que a sociedade é constituída por indivíduos e que estes só podem ser reconhecidos como tais, devido a seu pertencimento a uma sociedade. São as múltiplas relações e interdependências que devem ser observadas e apreendidas (Elias, 1999).

A noção de figuração tem como elemento central a interdependência entre os indivíduos. É necessário pensar nas múltiplas relações que estes estabelecem e na complexidade que advém desse processo. Embora as interdependências emocionais sejam as primeiras a serem observadas e identificadas, outros modos de interdependência se estabelecem, podemos imaginar as ligações políticas ou econômicas, assim, ingressam na esfera da relação entre o Estado-nação e os indivíduos (Elias, 1999).

Outra contribuição importante da teoria de Elias é que ele nos faz compreender que as relações existentes são “perspectivacionais”, ou seja, ao observar uma relação, está se lançando o olhar a partir de um ponto. Elias vai dizer que “a relação AB entre duas pessoas compreende na realidade duas relações distintas – a relação AB vista sob a perspectiva de A e a relação BA vista sob a perspectiva de B” (Elias, 1999, p. 137). Assim, vale ressaltar que o olhar será lançado a partir do Conselho da

Comunidade da Execução Penal de Pelotas/RS, pois, é a instituição que a pesquisadora integra.

Para entendermos a posição dos Conselhos da Comunidade dentro dessa realidade complexa, é importante observar o seu papel e a própria dinâmica das prisões. Embora os Conselhos da Comunidade tenham atuação em toda a execução penal, na presente pesquisa o recorte se direciona para sua atuação com foco no Presídio Regional de Pelotas. Logo, compreender que as prisões apesar de serem pensadas como uma sociedade paralela (Sykes, 2017), elas não são absolutamente fechadas e sim porosas (Fassin, 2019), a conclusão de que há vasos comunicantes (Godoi, 2015) que interligam o dentro e o fora da prisão é inegável. Entendemos que os Conselhos da Comunidade, por tudo que já foi explícito sobre seu papel, tem esse caráter.

Os vasos comunicantes podem ser caracterizados como:

toda forma, meio ou ocasião de contato entre o dentro e o fora da prisão. Trata-se de uma articulação particular que, ao mesmo tempo, une duas dimensões da existência social e define uma separação fundamental entre elas. Os vasos colocam em comunicação dois “mundos”, no entanto, não são desprovidos de bloqueios: neles, múltiplas negociações, determinações, poderes e disputas operam a diferenciação do que entra e sai, dificultando ou facilitando acessos, registrando (ou não) as passagens e estabelecendo destinações. (Godoi, 2015, p. 136)

Em sua ampla maioria esses vasos comunicantes são legais, o autor cita visitantes, advogados, os *jumbos*<sup>33</sup>, correspondência postal, televisão, rádio, atores religiosos, voluntários, defensores de direitos humanos, egressos e servidores. Bem como, em menor intensidade existem as vias ilegais ou informais, como, bilhetes não autorizados e telefones celulares. (Godoi, 2015)

Enquanto alguns vasos comunicantes realizam o contato entre o intra e o extramuros nas questões mais elementares do dia-a-dia, como é o caso de notícias transmitidas por jornais televisivos, informações de amigos e familiares por meio das visitas, outros tocam em questões mais complexas. Os advogados realizam o fluxo de informações sobre os processos criminais, os defensores de direitos humanos se

---

<sup>33</sup> Sacolas com vestuário, produtos de higiene e alimentação.

empenharão nas denúncias de violações de direitos. Cada vaso comunicante abordará uma situação específica de contato.

No caso dos Conselhos da Comunidade, estes também desempenham o papel de vasos comunicantes, não apenas pelo seu ingresso no interior das unidades prisionais e os diálogos estabelecidos com pessoas privadas de liberdade e servidores públicos, mas por, através de projetos, relatórios de fiscalização, denúncias de maus tratos, articulação com outras instituições, apresentar a situação carcerária para a população que se encontra em liberdade e se mantém alheia a realidade carcerária da sua localidade. Trata-se de um meio capaz de sensibilizar a população para a que o processo de reintegração seja mais ameno.

Para além do aspecto de sensibilização da população, esse contato com o interior dos estabelecimentos prisionais propicia que os Conselhos da Comunidade atuem como portadores das demandas da população privada de liberdade e no extramuros reivindiquem os direitos negligenciados pelo Estado, atuando como “porta voz” de demandas, contribuindo para ampliar o usufruto dos direitos de cidadania.

### 2.2.1 As figurações envolvendo os Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS: uma análise conjunta

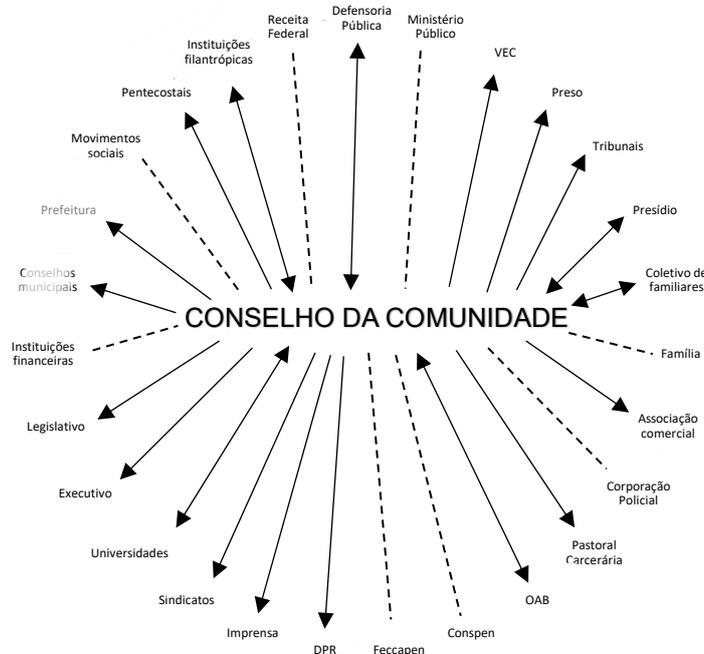
Após discutir as figurações da questão penitenciária de forma macro, é válido abordar as figurações específicas do órgão objeto de estudo, ou seja, do Conselho da Comunidade. Para isso apresentamos o resultado gráfico de um exercício realizado durante a capacitação “Fortalecendo Vínculos: capacitação em estratégias para Conselhos da Comunidade”, que ocorreu nos dias 19 e 20 de abril de 2024, na UCPel. Trata-se de capacitação vinculada ao projeto “Qualificação das Políticas Penais na 5ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul”, coordenado pelo Gitep.

Uma das atividades da capacitação consistia em representar graficamente os órgãos e instituições com os quais os Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS mantinham relações. Nesta atividade estavam representados os Conselhos de Camaquã, Pelotas, São Lourenço do Sul, Santa Vitória do Palmar e Tapes.

Inicialmente o Conselho da Comunidade foi localizado no centro do quadro branco, ao redor diferentes instituições e órgãos foram apontados a fim de verificar a existência ou não de relações. A linha contínua foi utilizada para demarcar a existência de relações, a ponta da seta identifica se é uma relação de busca de contato unilateral ou recíproca e a linha tracejada demonstra a ausência de relação, porém, a necessidade de estabelecer esse contato no futuro.

Para afirmar a existência de relações, bastava que um dos Conselhos representados mantivessem essa relação a fim de compor o gráfico. Assim, ao final da atividade chegamos ao seguinte gráfico.

Figura 3 – Figurações envolvendo os Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS



Fonte: Elaborado a partir de atividade realizada na capacitação “Fortalecendo Vínculos: capacitação em estratégias para Conselhos da Comunidade”

A Figura 3 nos esclarece quais são as relações que em um primeiro momento os Conselhos da Comunidade identificam, demonstrando ainda com quais órgãos entendem ser pertinentes estabelecer relações, marcados pelas linhas tracejadas. A lista de órgãos citados não é taxativa, a própria lei indica algumas relações necessárias, como é o caso do Conselho Penitenciário, onde o inciso III, do art. 81 da LEP afirma que os Conselhos da Comunidade devem enviar relatórios mensais das fiscalizações para o órgão e o Juiz da execução (Brasil, 2024b).

O que chama atenção e é contraditório é que nenhum dos Conselhos da Comunidade representados na atividade afirma ter relações com a Feccapen, que é o órgão que deveria congrega e representar todos os Conselhos da Comunidade do RS. Durante as entrevistas, por meio da instigação no decorrer das mesmas, algumas informações mais precisas sobre o órgão foram citadas, mas não foi mencionado espontaneamente pelos entrevistados. Ao questionarmos as conselheiras sobre a existência de relação com a Feccapen, responderam de modo afirmativo às entrevistadas vinculadas a Conselhos da Comunidade em formação ou recentemente constituídos. Quanto aos Conselhos da Comunidade com uma trajetória de institucionalização, negaram a relação com o órgão, uma das entrevistadas afirmou que a alguns anos realizava o pagamento anual de R\$ 600,00 (seiscentos reais) para a Feccapen, mas atualmente não permanece tal contribuição (informação verbal)<sup>34</sup>. Durante eventos e capacitações em que a presença de representante da Feccapen fez uso da palavra, o discurso demonstrou que a preocupação se encontrava em instalar os Conselhos da Comunidade no máximo de Comarcas possíveis, no entanto, o acompanhamento da atuação não é realizado.

Sabemos, por meio do estudo da teoria de Elias (1999) que as figurações são perspectivacionais, ou seja, elas sempre possuem dois pontos de análise, partindo de cada um dos envolvidos. No entanto, aqui o gráfico representa, por meio das setas, se a busca ativa pela relação ocorre por iniciativa de uma das partes ou de ambas.

Vale destacar que no caso da Defensoria Pública, dos presídios e dos coletivos de familiares a busca pelo contato ocorre de ambos os lados, em contrapartida, com o Ministério Público, movimentos sociais e familiares nenhuma relação é visualizada. Mesmo havendo divergências sobre o entendimento de diferenciar os coletivos de familiares dos familiares de modo geral, se entendeu que o primeiro é uma organização com representação e o segundo é o grupo disperso que se relaciona com a prisão de modo individual, estes são mais difíceis de serem alcançados pelos Conselhos da Comunidade.

---

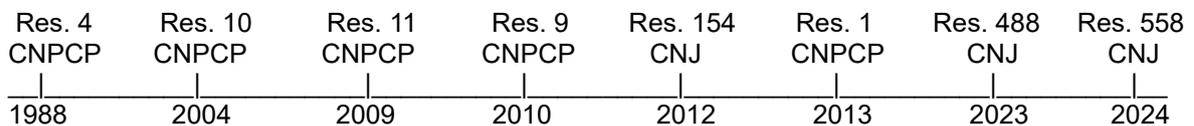
<sup>34</sup> Entrevista com Conselheira.

Apesar do gráfico focar especificamente nas figurações a partir da perspectiva dos Conselhos da Comunidade, os órgãos também se relacionam entre si e com outros não mencionados no gráfico, complexificando a teia de relações.

### 2.3 A evolução das normas envolvendo os Conselhos da Comunidade

Desde sua previsão legal na LEP em 1984, diferentes resoluções do CNPCP e do CNJ surgiram e orientam as atividades dos Conselhos da Comunidade. Manuais e cartilhas também foram importantes documentos orientativos para o fortalecimento e atuação dos Conselhos da Comunidade, estes já foram abordados em oportunidade anterior. Assim, criamos uma linha cronológica, representada na Figura 4 com as principais resoluções.

Figura 4 – Linha cronológica com as principais resoluções que versam sobre os Conselhos da Comunidade



Fonte: Elaboração própria.

Como já abordamos em momento oportuno, a LEP ao introduzir os Conselhos da Comunidade na legislação brasileira, trouxe informações muito restritas sobre o órgão. A lei localizou o mesmo como órgão da execução penal, com instalação sob responsabilidade do Juiz da Execução, apontou os componentes mínimos e elencou quatro atividades: visitar os estabelecimentos penais mensalmente; entrevistar presos; apresentar relatórios ao Juiz da Execução e Conselho Penitenciário; e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado, em harmonia com a direção do estabelecimento (Brasil, 2024b). Há também uma função que não é exclusiva dos Conselhos da Comunidade, que está prevista no art. 158, § 3º, LEP.

Art. 158. Concedida a suspensão, o Juiz especificará as condições a que fica sujeito o condenado, pelo prazo fixado, começando este a correr da audiência prevista no artigo 160 desta Lei.

§ 3º A fiscalização do cumprimento das condições, reguladas nos Estados, Territórios e Distrito Federal por normas supletivas, será atribuída a serviço social penitenciário, Patronato, Conselho da Comunidade ou instituição beneficiada com a prestação de serviços, inspecionados pelo Conselho Penitenciário, pelo Ministério Público, ou ambos, devendo o Juiz da execução suprir, por ato, a falta das normas supletivas. (Brasil, 2024b).

Diante da pouca definição, o CNPCP e o CNJ vêm atuando de modo a fomentar e fortalecer os Conselhos da Comunidade e, dentre outros mecanismos, tem emitido resoluções para orientar a atividade destes.

A Resolução nº 4 de 25 de julho de 1988, do CNPCP é a primeira orientação que surgiu. Ela estabeleceu que o Juiz da Execução é o presidente do Conselho da Comunidade, podendo delegar esta função a outro membro no caso de impedimento momentâneo. Elencou que as funções previstas na LEP são mínimas, podendo os Conselhos da Comunidade assumirem outras, como, discussões acerca de “prevenção do crime, tais como o combate à miséria, a desfavelização, a assistência ao menor, o desemprego, e assim por diante” (CNPCP, 1988). Ainda afirma que os Conselhos da Comunidade são “uma técnica de serviço social e desenvolvimento de comunidade e sempre teve dupla função – educativa e assistencial” (CNPCP, 1988), ou seja, relega aos mesmos a função assistencialista, porém, ressalta a perspectiva de agregar outras instituições.

Apresenta o Conselho da Comunidade como sendo um conglomerado de instituições e estando subordinado ao Juiz da Execução Penal – ausência de autonomia. Algo positivo que se encontra já nesta resolução é que o Conselho da Comunidade não substitui o Estado, se utiliza da ideia de não “abrir concorrência à Prefeitura, à Câmara de Vereadores ou a qualquer serviço administrativo; ao contrário contribuir para o melhor funcionamento das entidades locais e dos serviços dentro da finalidade que a lei lhe traçou” (CNPCP, 1988). Verifica-se uma série de distorções com a atual visão sobre os Conselhos da Comunidade, mas ela só foi revogada pela Resolução nº 7 de outubro de 2020.

Em 2004 surge a Resolução de nº 10, também do CNPCP. Já no art. 1º desta resolução encontramos que o Conselho da Comunidade é “órgão de colaboração e fiscalização da execução da pena” (CNPCP, 2004), ou seja, ultrapassamos a mera

assistência. Este documento aponta um prazo para o mandato dos membros, elenca a necessidade de estabelecer um presidente e não atrela este cargo ao Juiz da Execução.

Mas o que de fato chama atenção nesta resolução é a ampla lista de atribuições dos Conselhos da Comunidade, rol presente no art. 5º:

Art. 5º - Ao Conselho da Comunidade incumbirá:

I – visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos e os serviços penais existentes na Comarca, Circunscrição Judiciária ou Seção Judiciária, propondo à autoridade competente a adoção das medidas adequadas, na hipótese de eventuais irregularidades;

II – entrevistar presos;

III – apresentar relatórios mensais ao Juízo 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;

V – colaborar com os órgãos encarregados da formulação da política penitenciária e da execução das atividades inerentes ao sistema penitenciário;

VI – realizar audiências com a participação de técnicos ou especialistas e representantes de entidades públicas e privadas;

VII – contribuir para a fiscalização do cumprimento das condições especificadas na sentença concessiva do livramento condicional; bem como no caso de suspensão condicional da execução da pena e fixação de regime aberto;

VIII – proteger, orientar e auxiliar o beneficiário de livramento condicional;

IX – orientar e apoiar o egresso com o fim de reintegrá-lo à vida em liberdade;

X – fomentar a participação da comunidade na execução das penas e medidas alternativas;

XI – diligenciar a prestação de assistência material ao egresso, como alimentação e alojamento, se necessária;

XII – representar à autoridade competente em caso de constatação de violação das normas referentes à execução penal e obstrução das atividades do Conselho. (CNPCP, 2004)

Ainda se manteve o verbo “visitar” quando se pensa o ingresso dos membros nas unidades prisionais, porém, avança e incorpora a visão de “propor” ações no caso de constatação de irregularidades. O egresso é citado como sujeito destinatário das ações dos Conselhos da Comunidade. Há um aumento expressivo no número de atribuições, passando de quatro atividades para 12. Destaca-se a incompatibilidade com a função dos Conselhos da Comunidade, a atribuição descrita no inciso VII, uma vez que a atribuição está no campo do exercício do poder de polícia, atividade que não é realizada pelos Conselhos da Comunidade, que exercem o controle social sobre

a execução penal. Esta resolução guiou por longo período a atuação dos Conselhos da Comunidade, contudo, foi revogada pela nova resolução do órgão de nº 11, de 05 de novembro de 2020.

Embora a Resolução nº 11/2009, CNPCP não trate exclusivamente dos Conselhos da Comunidade, elencamos a mesma, pois, em seu texto recomenda que o DEPEN, quando da aplicação dos recursos do Funpen, “proporcione apoio financeiro e outros meios para os projetos de criação, instalação e aprimoramento dos Conselhos Penitenciários Estaduais, Patronatos e Conselhos da Comunidade” (CNPCP, 2009). Lembrando que em 2004 o Ministério da Justiça criou a Comissão Nacional para Implantação e Acompanhamento dos Conselhos da Comunidade, que em 2008 gerou o Manual Conselhos da Comunidade com o objetivo de fomentar a criação deste órgão nas Comarcas, a resolução busca fornecer um aporte financeiro. Assim como as anteriores, esta resolução também foi revogada, fato que ocorreu por meio da Resolução nº.7, de 08 de outubro de 2020.

Em 2010 o CNPCP lançou a Resolução nº 9, tratando sobre as “visitas” dos Conselhos da Comunidade as unidades prisionais. Esta resolução recomenda “à administração de unidades prisional e de delegacias de polícia que os Conselhos da Comunidade [...], tenham acesso livre a todas as dependências das unidades prisionais e de detenção, bem como a todas as pessoas presas e funcionários” (CNPCP, 2010). Ou seja, o Conselho da Comunidade tem acesso livre a todos os espaços prisionais, afirma ainda que a administração deve fornecer as informações solicitadas pelo órgão e disciplina a forma de revista dos conselheiros. O descumprimento das disposições desta resolução indica que os Conselhos da Comunidade representem ao Juiz da Execução Penal da Comarca e comuniquem “ao Ministério Público, à Defensor Público, ao Conselho Penitenciário e ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária” (CNPCP, 2010). Trata-se de importante orientação para garantia de acesso as unidades prisionais, informações e ações frente a possíveis negativas.

Em 2012 o CNJ lança a Resolução nº 154 (CNJ, 2012) que regulamenta o acesso aos valores oriundos das penas pecuniárias. Conforme visto em momento anterior, esta é a principal forma de arrecadação de recursos dos Conselhos da Comunidade. Não há nenhum beneficiamento aos Conselhos da Comunidade, eles

devem concorrer com as demais instituições que preenchem os requisitos. Houve a revogação desta resolução por meio da Resolução nº 558, de 06 de maio de 2024 (CNJ, 2024), que em seu art. 6º estabelece:

Nos casos em que a destinação de valores couber ao Poder Judiciário, os recursos oriundos de prestação pecuniária, 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 estas atendam às áreas vitais de relevante cunho social, a critério da unidade gestora. (CNJ, 2024)

Após, segue uma lista estabelecendo uma ordem de prioridades no momento da concessão dos valores para os projetos apresentados, bem como, elenca quais são as proibições para o uso desses valores.

A Resolução nº 1 de 7 de fevereiro de 2013, do CNPCP, possibilita aos órgãos da execução penal o ingresso nas unidades prisionais, portando instrumentos de registro audiovisual e fotográfico (CNPCP, 2013). Esta ferramenta é muito importante para o registro e comprovação das violações encontradas, contudo, ela foi revogada pela Resolução nº 22 de 4 de novembro de 2021 (CNPCP, 2021). Atualmente o assunto é disciplinado pela Resolução nº 7 de 13 de dezembro de 2018, do mesmo órgão, inclusive com mesma redação na descrição do material permitido. No entanto, ao elencar quais os órgãos que tem a prerrogativa de adentrar as unidades prisionais sem aviso prévio, o Conselho da Comunidade não é citado (CNPCP, 2018). Sendo função precípua dos Conselhos da Comunidade a fiscalização em unidades prisionais, há um claro lapso na resolução e observando outras regulamentações, o entendimento é de que o Conselho da Comunidade tem a liberdade de ingressar sem aviso prévio.

A Resolução nº 488/2023 do CNJ, apresenta uma definição mais precisa dos Conselhos da Comunidade, concentrando informações em um único documento. Esta Resolução institui a Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade, traz os objetivos que se visa alcançar com esta política e traz um conceito para a nomenclatura Conselhos da Comunidade.

Art. 3º Os Conselhos da Comunidade são 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 conjunta com os demais órgãos da execução, instituições públicas e entidades sociais. (CNJ, 2023b)

A definição de políticas públicas se encontra no parágrafo único do mesmo artigo, demonstrando a ampla competência de atuação dos Conselhos da Comunidade. Ao abordar a composição do órgão, deixa claro o desejo de que familiares e egressos estejam presentes e é explicitado que os Conselhos da Comunidade também devem ser instalados em Comarcas sem estabelecimentos prisionais, tal situação é absolutamente compatível com a atuação dos Conselhos da Comunidade em relação as penas alternativas a prisão. Embora outros documentos visem fomentar a criação dos Conselhos da Comunidade, esta resolução apresenta um “passo a passo” do procedimento, em seu art. 5º esclarece quais ações devem ser tomadas pelo Juiz responsável por sua instalação, já no art. 9º pontua os encaminhamentos posteriores que os conselheiros devem realizar. Embora não esteja vedado, se recomenda que “autoridades ou servidores públicos da área criminal ou da execução penal” não devem compor as diretorias do órgão, a fim da manutenção da autonomia (CNJ, 2023b)

As funções e conseqüentemente atribuições dos Conselhos da Comunidade estão elencadas no art. 8º, que aqui transcrevo:

Art. 8º Os Conselhos da Comunidade desempenham as funções fiscalizadora, consultiva, educativa, assistencial, bem como de representação e intermediação da comunidade nas políticas penais, compreendidas as atribuições a elas inerentes, como:

I – comparecer aos equipamentos e serviços de execução penal, realizar inspeções e fiscalizar as condições de cumprimento das políticas penais;

II – 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;

III – apresentar relatórios mensais ao juízo da execução e, quando cabível, aos demais órgãos da execução penal, com 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;

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;

V – 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;

VI – 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;

VII – 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;

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. (CNJ, 2023b)

Esta resolução é ainda mais ampla nas suas atribuições do que a Resolução nº 10/2004, CNPCP. Aqui temos quinze definições de atribuições, diferentes verbos empregados. Aqui os Conselhos da Comunidade deixam de visitar os estabelecimentos prisionais e passam a realizar fiscalizações. Deixa claro a necessidade de privacidade no momento das entrevistas, seja com pessoas privadas de liberdade, seja com servidores. Vale destacar que embora o Conselho Penitenciário não esteja mencionado como órgão destinatário dos relatórios mensais, o envio é

obrigatório, uma vez que se encontra na LEP. O aspecto assistencialista não foi abandonado, “executar projetos de assistência material para pessoas privadas de liberdade” também é atividade dos Conselhos, mas destaca que deve se atentar especialmente para aqueles presos que não recebem visitas<sup>35</sup>. (CNJ, 2023b)

Se na Resolução nº 10/2004, CNPCP a atribuição do Conselho da Comunidade era contribuir para a fiscalização das condições do livramento condicional, entre outros, aqui há uma adequação e passa a se falar em orientar e apoiar as pessoas que se encontram em tais situações. O fornecimento de capacitações aos conselheiros também é destacado como uma atribuição dos Conselhos da Comunidade, bem como, a divulgação do próprio Conselho da Comunidade. (CNJ, 2023b)

Também se apresentam possibilidades de fontes de recursos, mas deixa claro, em seu art. 13, parágrafo único que a aplicação desses valores é incompatível para:

- I – pagamento de qualquer espécie de remuneração aos membros do Diretoria ou do Conselho
- II – construção, reforma e estruturação de estabelecimentos penais; e
- III - compra de armamentos, equipamentos e materiais de qualquer natureza destinados à utilização dos agentes públicos no exercício de função prevista na Lei n. 13.675/2018. (CNJ, 2023b)

Conforme já abordamos em outro momento, o inciso II foi motivo de muitos debates, mas ele reforça o entendimento que a manutenção da estrutura das unidades prisionais é responsabilidade do Estado.

Enfim, realizando esta análise temporal a respeito das resoluções que buscam dinamizar a implementação e atribuições dos Conselhos da Comunidade, concluímos que passamos de quatro atribuições para 15, em 40 anos da sua previsão legal quase quadruplicamos as atribuições dos Conselhos da Comunidade.

---

<sup>35</sup> Sabemos que os familiares são responsáveis pela “manutenção” da pessoa privada de liberdade dentro dos estabelecimentos prisionais, uma vez que o Estado não cumpri de modo integral e satisfatório no atendimento das demandas, sejam elas de vestuário, material de higiene e até mesmo alimentação.

### 2.3.1 O papel dos Conselhos da Comunidade: visões das conselheiras

Diante de todas as informações que apresentamos até o momento, temos uma dimensão sobre o que são os Conselhos da Comunidade e suas atribuições no plano das normas, mas e o que as conselheiras entendem como papel dos Conselhos da Comunidade? Para alcançar entendimento sobre este questionamento, indagamos durante as entrevistas qual era, em sua opinião, o papel dos Conselhos da Comunidade. Tivemos respostas divergentes e convergentes.

Uma entrevistada destacou o caráter ambíguo e a própria evolução a partir das normativas, afirmando que a LEP foi revolucionária no seu tempo, mas pouco detalhou as atribuições do Conselho da Comunidade. Assim, o órgão apresenta um papel político, mas em alguma medida está sempre atrelado ao viés da caridade. A própria alteração da terminologia “visitar” estabelecimentos prisionais para “fiscalizar” demonstra a qualificação da instituição, assumindo assim “a função de um órgão da execução penal, não só assistencial, mas um órgão que contribui dentro de uma perspectiva de política pública” (informação verbal)<sup>36</sup>.

A mesma conselheira segue debatendo sobre o tema e avança para normativa recente:

Com a resolução 488 do CNJ essa marca ou essa perspectiva do Conselho fica bastante explícita, acentuada claro, não sem algumas possibilidades de contradições ou ainda de permanências da visão assistencialista, mas então, ao longo da trajetória dos conselhos eu sempre os interpretei na medida inclusive do que eu podia interpretar da redação das normativas como tendo uma missão de ser um ator dentro das políticas penais. [...] Claro que não é um ator executor, não é ele que executa algumas situações, não é ele necessariamente o deliberativo sobre algumas questões, mas que pode gradualmente, e pôde ir sendo respaldado por novas legislações, por novas normativas sobre algumas questões. Agora, no entanto isso é uma interpretação que eu me permiti fazer, mas que não necessariamente eu percebo que todos fazem, porque a legislação, ou até as normativas, [...] ela[s] permite uma visão ainda mais assistencialista mais colaborativa no sentido não de políticas, mas, no sentido de ajudar o Estado a suprir as suas próprias ausências de recursos. (informação verbal)<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Y.

<sup>37</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Y.

Debates sobre visibilidade da questão penitenciária, reinserção social, enfrentamento do preconceito, aproximação entre atores e representação da população privada de liberdade também surgiram como papeis dos Conselhos da Comunidade.

O papel dos conselhos é aproximar a sociedade das questões penitenciárias, fomentar os projetos que tem como objeto a reinserção social, proporcionar dignidade para a população carcerária, trazer as questões que envolvem todos os problemas e as carências ainda no sistema penitenciário para o meio da sociedade civil, para que as pessoas possam discutir essas questões e buscar soluções (informação verbal)<sup>38</sup>.

A visão de enfrentamento do preconceito da sociedade para com o privado de liberdade também foi apresentada, utilizando de um discurso de que não há prisão perpétua e o retorno a sociedade ocorrerá, sendo positivo que ele retorne “ressocializado”. Logo, o Conselho da Comunidade seria responsável por proporcionar esse processo de “ressocialização” (informação verbal)<sup>39</sup> e “ensinar a sociedade que este sistema não é o melhor sistema para ressocializar uma pessoa, que nós também temos a nossa parte de culpa” (informação verbal)<sup>40</sup>.

O viés do papel de vaso comunicante, agregando diferentes instituições também foi elencado. Tanto no sentido de aproximação da pessoa privada de liberdade com a família, o judiciário e a comunidade em geral (informação verbal)<sup>41</sup>, enquanto um aspecto de representação dos interesses frente aos órgãos públicos (informação verbal)<sup>42</sup>.

A atuação assistencialista também está presente entre os papeis atribuídos aos Conselhos da Comunidade, assim como o acompanhamento do egresso.

O papel específico do conselho é verificar as condições em que estão os encarcerados, os funcionários, os agentes, o sistema como um todo e tentar ajudar. Ver melhorias, buscar parcerias para ver o que pode ser feito para melhorar, para resolver os problemas que tem lá dentro, que nem sempre são apenas estruturais, alguns são estruturais, [...] mas a gente pode amenizar um pouco a situação dos presos e das pessoas que lá frequentam, como funcionários ou como familiares.

---

<sup>38</sup> Entrevista com Conselheira.

<sup>39</sup> Entrevista com Conselheira.

<sup>40</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – X.

<sup>41</sup> Entrevista com Conselheira.

<sup>42</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – U.

Acho que o papel do Conselho é esse, é abrir para a sociedade essa situação (informação verbal)<sup>43</sup>.

Embora a fala tenha um cunho assistencialista muito evidente, deixa claro que o Conselho da Comunidade atua na complexidade da questão penitenciária, englobando também servidores e familiares. Outra entrevista corrobora a importância do assistencialismo, mas afirmou que acompanhando o Conselho da Comunidade de Pelotas observou que as funções são muito mais amplas, atingindo também o plano das políticas públicas (informação verbal)<sup>44</sup>.

Outros tópicos que apareceram entre os papéis dos Conselhos da Comunidade, foram a participação na construção das políticas públicas, principalmente no âmbito municipal, a atuação enquanto controle social e o papel fiscalizador.

Uma Conselheira afirma que: “O papel da comunidade, além de tudo é fazer uma inspeção penal junto ao presídio [...] hoje o conselho teria que estar mais presente para ajudar o preso e não o presídio [...] a gente está mais ajudando a casa prisional que o próprio preso”. Ela compartilhou a sua visão de que o Conselho da Comunidade está agindo como um braço do Estado, assumindo funções que não são sua responsabilidade. Outra atividade que entende como sendo atribuição do Conselho da Comunidade é o acompanhamento do preso no momento da saída, buscando auxiliar nas demandas que se apresentam, “colocar ele na sociedade de volta, porque aquele preso é nosso”, ele é do município (informação verbal)<sup>45</sup>.

Na minha opinião, o papel do Conselho da Comunidade não é um papel assistencialista, porque eu entendo que o Conselho não é para substituir o Estado, mas sim, fiscalizador e para tencionar as políticas públicas [...] as vezes a necessidade que se percebe, nos tende a tomar algumas medidas mais assistencialistas em substituição ao Estado [mas, está não é sua função]. [...]

O Conselho é importante enquanto fiscalizador da lei, porque a lei existe e deve ser cumprida e quem deve apontar as inconsistências, as burlas legais que estão ocorrendo, eu entendo que é o Conselho (informação verbal)<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – X.

<sup>44</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – S.

<sup>45</sup> Entrevista com Conselheira.

<sup>46</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – V.

Podemos concluir que não há uma unicidade em relação aos papéis atribuídos aos Conselhos da Comunidade pelas conselheiras, mas, eles não são necessariamente papéis excludentes, podendo atuar em diferentes frentes. Diante da multiplicidade de ideias que se apresentam, perfis distintos de Conselhos da Comunidade se apresentam.

### **3 A CIDADANIA (DEGRADADA) NO CONTEXTO DE PRIVAÇÃO DE LIBERDADE**

Neste terceiro capítulo vamos nos dedicar a compreender o conceito de cidadania quando pensando no contexto de privação de liberdade. Para isso, em um primeiro momento realizaremos uma abordagem teórica, partindo da conceituação clássica de Thomas Humphrey Marshall e as críticas a mesma. A seguir, trazemos abordagens sobre a cidadania brasileira, destacando quatro visões sobre o tema e seus principais expoentes: a) uma visão histórica, a partir de José Murilo de Carvalho; b) uma vinculação com o trabalho, liderada por Wanderley Guilherme dos Santos; c) uma construção no processo de luta, encontrada em James Holston e por fim; c) um olhar atento para a raça dos sujeitos envolvidos, vinculada a Jessé Souza.

#### **3.1 Debatendo cidadania: aportes iniciais**

O conceito de cidadania “não é uma definição estanque, mas um conceito histórico, o que significa que seu sentido varia no tempo e no espaço” (Pinsky, 2018, p. 9) e é, em grande medida, demasiadamente amplo. Uma definição aceita como clássica é apresentada por Marshall (1967), que compreende a cidadania como composta por três elementos: civis, políticos e sociais.

Neste sentido, o indivíduo que fosse titular das três esferas de direito seria o cidadão pleno, aquele detentor de alguns direitos figuraria como cidadão incompleto e o indivíduo que não fosse beneficiário de nenhum desses direitos seria o não cidadão (Carvalho, 2018).

Segundo Marshall, o conceito de cidadania teria se desenvolvido na Inglaterra, seguindo uma ordem cronológica na qual veio logo após a aquisição formal de direitos. No século XVIII, os direitos civis, no século XIX, os políticos e os direitos sociais teriam surgido no século XX. Carvalho (2018) vai defender que este processo linear não pode ser aplicado ao caso brasileiro, servindo apenas de modo comparativo. No Brasil existiriam duas distinções substanciais do caso inglês. Uma diz respeito a maior

ênfase no direito social, a outra refere-se à sequência em que os direitos foram adquiridos, sendo o social o predecessor (Carvalho, 2018).

O caso descrito por Marshall, em realidade, representaria a exceção e não a regra de formação dos Estados. Somente na Inglaterra a democracia e a industrialização se desenvolveram simultaneamente. Em países do sul e do leste europeu, foi durante governos autoritários que os direitos sociais foram adquiridos, sendo ainda limitados para determinados grupos (Souki, 2006).

Holston (2013) se opõe à construção histórica de Marshall em cinco pontos. Primeiro, a expansão hegemônica de direitos – civis, políticos e sociais, dado que este processo seria de avanços e retrocessos, e não linear. Segundo, a ordem em que os direitos se apresentam não seria uma regra, mas cada caso específico deve ser analisado individualmente, ainda, para o autor, as democracias emergentes comumente logram mais avanço nos direitos políticos e sociais em detrimento dos civis – como é o caso brasileiro. Terceiro, a vinculação estreita entre cidadania e Estado-nação, para o autor, deve considerar outras formas de vinculação como possibilitadoras de cidadania, como é o caso das cidades – ideia muito presente em seu trabalho. Quarto, a análise dos direitos coletivos especificamente no que se refere a classes sociais, há a reivindicação de direitos por parte de grupos marcados pela diferença ou pelo pertencimento cultural. Por fim, no quinto aspecto, há a ilegalidade como uma aberração, um fator central na construção e funcionamento da lei.

Mesmo tendo sido desenvolvido especificamente para o caso inglês, “a imagem projetada por Marshall passou a servir de referência para se aferir o *status* da normatividade de outras sociedades e, em muitos casos, para se delimitar fronteiras entre os chamados ‘centro’ e ‘periferia’ da modernidade” (Tavolaro, 2008, p. 117). Deste modo, quanto mais a ordem de aquisição dos direitos se aproximava à projeção de Marshall (civis, políticos e sociais), mais moderna será a sociedade.

Sergio Barreira de Faria Tavolaro (2008) corrobora com a ideia de que características apresentadas por Marshall não se aplicariam ao caso brasileiro. O autor trabalha com a noção de modernidades múltiplas (variedade de configurações sociais), expondo que a cidadania se revela de diferentes modos nas sociedades e que a construção abissal entre as sociedades modernas centrais e periféricas não se mostra satisfatória em um mundo que discute a sociabilidade global. O autor explica

que mesmo nos contextos caracterizados como centrais, variações de cidadania são encontradas, levando em consideração as formações particulares destes espaços. Isso posto, a construção de Marshall não pode ser aplicada de modo universal para a verificação de cidadania.

O trabalho de Marshall teve diferentes ênfases, espaços e focos. Nos Estados Unidos, em 1960, se sublinhou a importância dos direitos civis para compreender as lutas étnico-raciais, na Inglaterra, após a Segunda Guerra Mundial, foram os direitos sociais que receberam destaque. Já no final dos anos 1970 e início dos 1980, a luta pela democracia nos países da América Latina, trouxe destaque para os direitos políticos. Mas, Marshall também recebeu críticas em relação à construção “evolutiva” de cidadania que defendia. Dentre estas, destacamos as seguintes: a não incorporação das questões de gênero, a exclusão das discussões étnico-raciais, tomando como base para o cidadão o homem branco e a não observação de variações internas, nos próprios Estados-nação (Tavolaro, 2008). Outros aspectos também foram objetos de crítica, Elisa Reis (1999) chama atenção para a dualidade no entendimento sobre a relação entre cidadania e classe, alguns autores compreenderam esta relação enquanto enfraquecedora da categoria de classe, ao passo que outros compreenderam ser a cidadania como um resultado da luta de classe. Outros pontos de crítica apontados pela autora são a vinculação com a noção de direitos industriais e a ausência do fenômeno da migração internacional.

Essas observações estão ancoradas fundamentalmente na tentativa de generalizar a teoria do autor e aplicá-la a outros contextos que possuem condições distintas das que estavam presentes na Inglaterra à época de sua formulação inicial (Tavolaro, 2008). Elas condizem com preocupações modernas de outros contextos sociais e não com a Inglaterra analisada por Marshall (Reis, 1999), logo, a lista de críticas tende a se estender com o desenvolvimento das sociedades e sua complexificação.

Uma diferença marcante na construção da cidadania entre o caso inglês descrito por Marshall e o brasileiro, pode ser lida em sua relação com o surgimento dos direitos. No caso da Inglaterra, os direitos civis surgiram primeiro e formaram a base para que os demais direitos se constituíssem. Já no Brasil “a inclusão dos direitos sociais, no período varguista, deu-se num contexto de ausência de direitos políticos e

civis, restritos aos trabalhadores urbanos com carteira assinada, cuja profissão o estado reconhecia oficialmente” (Souki, 2006, p. 55).

Tavolaro (2008) apresenta em seu texto uma tabela contendo informações sobre as trajetórias dos países em relação aos direitos civis, políticos e sociais. É possível verificar que os países apresentam estes direitos de modo distinto e ainda que, ao longo do tempo, a presença destes sofre gradações. Por isso, “a necessidade de se avançar em relação à rigidez conceitual implícita no ensaio de Marshall” (Tavolaro, 2008, p. 129). Por sua vez, Souki (2006, p. 39), questiona se “haveria implícito no trabalho de Marshall o esboço de um projeto de nação das classes dominantes inglesas em relação à quantidade de desigualdade compatível com o que concebem como vida civilizada?”. Sem saber ao certo os motivos, podendo corresponder a uma divisão social do trabalho ou a necessidade de convivência harmônica entre os sujeitos, a conclusão é que as classes dominantes da Inglaterra tinham a percepção de que havia uma interdependência entre eles e as classes “subalternas” (Souki, 2006).

Souki (2006, p. 47) recupera a pergunta de Marshall: “qual o grau de desigualdade compatível com os princípios da cidadania?”. Ou seja, a cidadania não prevê o fim absoluto da desigualdade, mas, um nível tolerável desta, e qual seria este? A discussão sobre este aspecto é muito antiga na Inglaterra, data do período vitoriano. Faz-se uma distinção entre o cavalheiro e o trabalhador brutalizado – aquele que é reconhecido unicamente como força de trabalho. Marshall vai trazer esta discussão para o âmbito do *civilizado* e da cidadania, esta última como um pertencimento pleno a comunidade cívica. Neste sentido, a desigualdade produzida pelo mercado era tolerável sempre que a cidadania plena se manifestasse. O importante não era a igualação de renda, mas sim, de *status* (Souki, 2006).

No caso do Brasil, diferentemente do que ocorre na Inglaterra, a preocupação com a desigualdade e conseqüentemente com o nível de pobreza é recente, datando dos anos 1990. A busca por uma equidade entre os indivíduos é uma luta nova e muito distante de se tornar uma realidade. Esta tolerância por parte da elite brasileira poderia ser explicada pela falta de compreensão da interdependência entre as classes, seja no sentido de uma base comum de reivindicações ou pela divisão do trabalho. Mas, estaria esta tolerância em relação à desigualdade vinculada à ausência de concepção

do Estado-nação? A autora sugere que no caso inglês, as classes dominantes tinham o interesse de implementar uma sociedade naquele espaço e sabiam qual nível de desigualdade iriam suportar para garantir uma convivência civilizada. No caso do Brasil, a pobreza teria importância no caso da segurança pessoal, porém, não existiria este desejo absoluto de construção de uma nação. Caso a sociedade brasileira não *desse certo*, haveria sempre a possibilidade de transferir sua família e investimentos para outro local (Souki, 2006).

Levando em consideração que a construção elaborada por Marshall, no que consiste ao conceito de cidadania não pode ser aplicada ao caso brasileiro, pelos motivos acima elencados e que seu desenvolvimento está vinculado com o surgimento dos Estados-nação<sup>47</sup>, faz-se relevante observar o percurso particular da cidadania no Brasil. A seguir, nos utilizando de autores que analisaram o tema no contexto brasileiro, vamos nos dedicar a discussão da cidadania sob diferentes análises: visão histórica, vinculação ao trabalho, construção no processo de luta e a raça/cor dos sujeitos.

### 3.1.1 Visão histórica: o caso brasileiro

Para uma construção histórica-temporal utilizaremos as contribuições que José Murilo de Carvalho elabora em “Cidadania no Brasil: o longo caminho”. O livro está dividido temporalmente (1822-1930; 1930-1964; 1964-1985 e pós redemocratização). Nos interessa de modo mais enfático a construção realizada a partir do período da Ditadura Militar (1964-1985), altamente marcante para a sociedade brasileira e que trouxe alguns paradoxos para pensar a cidadania.

Durante os 21 anos da Ditadura Militar no Brasil, os direitos civis foram restringidos de modo bastante drástico, gerando uma série de situações de violações, como o uso corriqueiro da tortura nos processos de investigação. Os direitos políticos foram esvaziados de significado, embora tenha ocorrido o aumento do número de

---

<sup>47</sup> Tavolaro (2008) questiona este argumento devido a globalização e Houlston (2013) introduz a discussão acerca de outras formas de construção da cidadania, como o caso das cidades, porém, ainda neste caso estaria vinculado a uma figura de Estado, embora correspondendo a uma fração menor deste.

votantes, a dinâmica nas quais o voto ocorria não permitia o exercício efetivo desse direito, dado que as eleições ocorriam de forma indireta. Todavia, foi paradoxalmente neste período que os direitos sociais no Brasil foram ampliados.

Outra fonte teórica importante é a obra “Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira”, de Wanderley Guilherme dos Santos. A contribuição primordial deste autor é a ideia de cidadania regulada. É importante destacar que este livro foi escrito originalmente em 1979 (aqui utilizo a 2ª edição de 1987), em pleno período ditatorial. O autor, partindo de uma discussão baseada na relevância do trabalho e da sua regulação na constituição da cidadania, elabora, a partir do pós-30, o itinerário das políticas públicas voltadas para a regulamentação do trabalho no Brasil.

Visando uma contextualização mais macro, faz-se importante referenciar James Holston, a partir de seu livro intitulado “Cidadania Insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil”. O autor está preocupado com as questões fundiárias, tomando como foco a cidade de São Paulo. No início do livro aborda a construção da cidadania brasileira, comparando com a construção francesa e norte-americana, que segundo ele, são fontes de inspiração para o país neste processo. Além deste aspecto histórico, o autor vai introduzir a noção de cidadania insurgente, que faz a contradição da cidadania entrincheirada. Ambas compõem o que Holston denomina como cidadania diferenciada.

Em relação ao olhar do negro dentro da discussão de cidadania, há um compilado de autores que exploram o tema. Destaca-se Jessé Souza, que apresenta o conceito de subcidadania no livro “A construção social da subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica”, de 2003. Neste, o autor atenta para a constituição da “ralé” da sociedade brasileira (baseada fortemente na escravidão) e como estes indivíduos estão afastados do usufruto de direitos e, portanto, da cidadania, sendo relegados a condição de subcidadãos.

Iniciando a sua análise histórica, Carvalho (2018), retomando o período colonial, expõe que os portugueses deixaram como herança para o país a unidade territorial, linguística, cultural e religiosa. Porém, por outro lado, restou também a população analfabeta, uma sociedade escravocrata, uma economia monocultora e latifundiária e um Estado absolutista. Um legado que ainda na atualidade pode ser visto. Foi um período em que “os direitos civis beneficiavam a poucos, os políticos a

pouquíssimos, dos direitos sociais ainda não se falava, pois a assistência social estava a cargo da Igreja e de particulares” (Carvalho, 2018, p. 29). Não havia, levando em consideração a concepção clássica, a presença de cidadãos neste momento.

A independência do Brasil, em 1822, não trouxe mudanças significativas. Diferentemente dos países vizinhos, tratou-se de um processo *pacífico*, ocorrendo a manutenção da monarquia, apesar de outras colônias que alcançaram a sua independência terem optado pela república. O discurso encabeçado foi de que apenas um rei seria capaz de manter o país unido. A escravidão permaneceu inalterada. Neste sentido, os direitos civis estavam limitados, justamente por causa da escravidão, mas os direitos políticos avançavam, dado que foi estabelecido o direito ao voto. Ele era restrito, sendo necessário cumprir com os requisitos impostos para exercê-lo, mas o quantitativo de votantes era maior do que em outros países considerados mais avançados. O que ocorria era o exercício do voto sem a real consciência do mesmo por parte dos eleitores (Carvalho, 2018).

Em 1881, a Câmara dos Deputados aprovou uma série de medidas – voto direto, aumento no valor da renda para exercer o voto, comprovação mais rígida, proibição da votação por parte dos analfabetos e o voto passou a ser facultativo. Isso limitou o voto, houve uma redução de quase 90% no número de votantes. A Proclamação da República em 1889 alterou pouco essa realidade, o que aconteceu foi uma descentralização da política e, conseqüentemente, uma aproximação com as oligarquias estaduais. Este processo foi tão intenso que a Primeira República ficou conhecida como república dos coronéis (Carvalho, 2018).

Segundo Carvalho (2018, p. 50-1):

A herança colonial pesou mais na área dos direitos civis. O novo país herdou a escravidão, que negava a condição humana do escravo, herdou a grande propriedade rural, fechada à ação da lei, e herdou um Estado comprometido com o poder privado. Esses três empecilhos ao exercício da cidadania civil revelaram-se persistentes. A escravidão só foi abolida em 1888, a grande propriedade ainda exerce seu poder em algumas áreas do país e a desprivatização do poder público é tema da agenda atual de reformas.

Em relação à abolição da escravatura é importante pontuar que esta não trouxe a inclusão dos negros, apesar de formalmente o fazer, não houve nenhuma espécie de assistência por parte do Estado. Muitos negros libertos, após a euforia da abolição,

retornaram as fazendas recebendo baixos salários, outros foram para as cidades, aumentando a população sem emprego fixo<sup>48</sup> (Carvalho, 2018).

Carvalho vai elencar que entre 1882 e 1930 foram registradas diferentes revoltas no país contra situações específicas que lhe incomodavam, ações do governo ao qual se opunham. Não havia um sentimento de pertencimento nacional, tanto que lutas separatistas aconteceram, pois havia identificação com as províncias. Não havia um povo politicamente organizado, nem sentimento nacional. As manifestações políticas eram reativas a questões que entendiam como arbitrárias por parte das autoridades. Por essas razões, o autor traz a ideia de cidadania em negativo (Carvalho, 2018).

Como um primeiro ensaio do direito social, Carvalho (2018) elenca a criação de uma Caixa de Aposentadoria para os ferroviários, em 1923, a primeira lei de assistência social. A partir do movimento político-militar de 1930, há alteração em relação aos direitos sociais e políticos, os primeiros avançaram de forma mais acelerada que os últimos. As áreas trabalhista e previdenciária foram as que mais avançaram nos anos seguintes. Para o autor, a derrubada da Primeira República foi mais interessante do ponto de vista da cidadania do que a proclamação. Isto se deve ao fato de que para a derrubada da Primeira República houve participação/mobilização/apoio popular, o que não aconteceu na proclamação (Carvalho, 2018).

É importante pontuar que a partir de 1930 diferentes momentos políticos foram vivenciados.

O país entrou em fase de instabilidade, alternando-se ditaduras e regimes democráticos. A fase propriamente revolucionária durou até 1934, quando a assembleia constituinte votou nova Constituição e elegeu Vargas presidente. Em 1937, o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, inaugurou um período ditatorial que durou até 1945. Nesse ano, nova intervenção militar derrubou Vargas e deu início à primeira experiência que se poderia chamar com alguma propriedade de democrática em toda a história do país. Pela primeira vez, o voto popular começou a ter peso importante por sua crescente extensão e pela também crescente lisura do processo eleitoral. Foi o período marcado pelo que se chamou de política populista, um fenômeno que atingiu também outros países da América Latina. A experiência

---

<sup>48</sup> Sabemos que a escravidão é parte constituinte da história do Brasil, porém, devido a sua importância e implicações estendidas no tempo, optamos por dedicar subitem específico para a discussão (3.1.4).

terminou em 1964, quando os militares intervieram mais uma vez e implantaram nova ditadura. (Carvalho, 2018, p. 91-2).

De 1930-1945, período sob forte controle do então presidente Getúlio Vargas, alternando entre governo legítimo e ditadura, a legislação social cresceu. Vale destacar que a ditadura de Vargas foi marcada pela intensa repressão, aliada ao paternalismo, e isto lhe rendeu forte apoio e aceitação popular. O modo de distribuição dos direitos, na forma de benefícios e sem participação política, compromete a ideia de desenvolvimento da cidadania ativa (Carvalho, 2018).

Após a ditadura da Era Vargas (1937-1945), houve um período democrático, de governos de orientação tida como populista, este período pode ser compreendido como um

avanço na cidadania, na medida em que trazia as massas para a política. Mas, em contrapartida, colocava os cidadãos em posição de dependência perante os líderes, aos quais votavam lealdade pessoal pelos benefícios que eles de fato ou supostamente tinham distribuído. A antecipação dos direitos sociais fazia com que os direitos não fossem vistos como tais, como independentes da ação do governo, mas como um favor em troca do qual se deviam gratidão e lealdade. A cidadania que daí resultava era passiva e receptora antes que ativa e reivindicatória (Carvalho, 2018, p. 130).

Após este período democrático, novamente o Brasil passou por um período ditatorial muito significativo, a Ditadura Militar, de 1964 a 1985. Trata-se de um lapso temporal em que muitos direitos foram retirados dos indivíduos, tanto civis, quanto políticos. A liberdade de expressão, de ir e vir, de greve, de organização sindical, por exemplo, foram suprimidas. Quanto aos direitos políticos, tentou-se manter uma aparência mínima de legitimidade, embora a escolha do representante do executivo ocorresse de modo indireto, por meio de indicação dos militares (Carvalho, 2018).

É paradoxal pensar que neste período, na Ditadura Militar, ocorreu a expansão do voto, houve um crescimento acelerado na participação nas eleições e 53 milhões de brasileiros “foram formalmente incorporados ao sistema político durante os governos militares” (Carvalho, 2018, p. 171). No entanto, é necessário pontuar o sentido real dessa participação, uma vez que os representantes aptos a serem votados eram previamente selecionados pelo governo autoritário. Podemos chamar esta dinâmica de um direito político efetivamente? Agora, no tocante aos direitos sociais, a situação se altera: “ao mesmo tempo que cerceavam os direitos políticos e

civis, os governos militares investiam na expansão dos direitos sociais” (Carvalho, 2018, p 174).

Este período é marcado por contradições, uma vez que:

A avaliação dos governos militares, do ponto de vista da cidadania, tem, assim, que levar em conta a manutenção do direito do voto combinada com o esvaziamento de seu sentido e a expansão dos direitos sociais em momento de restrição de direitos civis e políticos (Carvalho, 2018, pp. 176-7).

O processo de abertura do período da Ditadura Militar para a democratização se inicia com a posse do general Ernesto Geisel, em 1974. Este sugeria que estava disposto a promover um lento retorno à democracia. No entanto, ao vivenciar sua primeira derrota nas eleições para a Câmara e o Senado, perdendo maioria em ambas as casas legislativas, fechou o Congresso pelo período de 15 dias e editou medidas que recrudesceram o sistema novamente. No entanto, este recrudescimento não freou o processo de abertura, como exemplo podemos citar as ações do Congresso que, em 1978 votou o fim do Ato Institucional 5 (AI-5) e, em 1979, aprovou a Lei de Anistia (embora haja muitas ressalvas a ela) (Carvalho, 2018).

A transição democrática, embora entendida como concedida, aconteceu em 1985. Um fator que contribuiu de modo significativo, foi a mobilização que ficou conhecida como “Diretas Já”. Esta teve início em 1983 e visava a eleição direta para a Presidência da República. Lucília de Almeida Neves Delgado (2007, p. 6), expõe sobre o tema que esta mobilização: “começou como manifestação ainda acanhada em 1983. Em 1984 assumiu características de empolgante campanha de massa, apoiada em uma inédita rede de movimentos populares urbanos e em partidos de oposição ao governo federal”.

O discurso sobre esse movimento não é unânime em relação à sua gênese. Para o Partido dos Trabalhadores (PT) e seus militantes, a campanha das “Diretas Já” foi deflagrada em outubro de 1983, em um comício no Pacaembu – São Paulo, realizado sob a liderança do partido. Por sua vez, os políticos do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), entendem que o marco desencadeador do movimento foi a reunião em Goiás, realizada alguns meses antes. Incontestemente é que “a campanha das ‘diretas já’ foi a maior mobilização política popular do Brasil Republicano” (Delgado, 2007, p. 6). Como marcos importantes deste movimento,

podem ser destacados os comícios que ocorreram nas cidades de “São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte, nos primeiros meses de 1984” (Nery, 2010, p. 72). O mês de abril de 1984 “pode ser considerado como ápice de manifestações, nas quais a população brasileira entoou o incontido grito: ‘diretas já’” (Delgado, 2007, p. 2).

Vanderlei Elias Nery (2010) discute que as classes dominantes conseguiram canalizar o movimento para buscar a aprovação da “Emenda Constitucional, proposta pelo deputado federal Dante de Oliveira, do PMDB, a qual previa eleições diretas para Presidente da República em 1984” (Nery, 2010, p. 74). Por isso, tal movimento é considerado como surgido no parlamento. No entanto, é válido destacar que o mesmo tinha um caráter suprapartidário, reunindo a oposição do Governo Militar em prol da “bandeira de retorno das eleições diretas para presidência da república” (Delgado, 2007, 3).

Fizeram parte do movimento, o PT, o PMDB e o Partido Democrático Trabalhista (PDT), partidos oficiais que se destacaram e formavam o “Comitê Nacional Partidário Pró Diretas”. O Partido Comunista Brasileiro (PCB) e o Partido Comunista do Brasil (PcdoB), atuaram, embora estivessem na clandestinidade. Ainda, “inúmeras organizações da sociedade civil também estiveram presentes nas mobilizações de rua. Dentre elas destacaram-se, a UNE<sup>49</sup>, a OAB<sup>50</sup>, a ABI<sup>51</sup>, o CONCLAT<sup>52</sup>, a CNBB<sup>53</sup> e a Comissão de Justiça e Paz de São Paulo” (Delgado, 2007, p. 3).

A votação da Emenda Constitucional, que se mostrou como base para o movimento, aconteceu no dia 25 de abril de 1984, adentrando a madrugada do dia 26. Apesar de toda mobilização popular, o parlamento votou de modo contrário à proposta de Emenda Constitucional, faltando 22 votos, para auferir o *quórum* de 2/3, necessários para sua aprovação (Delgado, 2007).

Mesmo a mobilização das “Diretas Já” não tendo logrado total êxito na sua proposta original, ou seja, eleição direta para a Presidência da República, foi bem-sucedida parcialmente. Afinal, este movimento gerou fortes impactos para se concretizar a escolha de Tancredo Neves em 1985, culminando no fim de uma era de

---

<sup>49</sup> União Nacional dos Estudantes.

<sup>50</sup> Ordem dos Advogados do Brasil.

<sup>51</sup> Associação Brasileira de Imprensa.

<sup>52</sup> Conferência Nacional da Classe Trabalhadora.

<sup>53</sup> Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.

governos militares. Porém, resíduos do autoritarismo ainda permaneceram nas leis e práticas sociais e políticas (Carvalho, 2018).

A pergunta realizada por Carvalho (2018, p. 194), é importante: “Como avaliar os 21 anos de governo militar do ponto de vista da construção da cidadania? Houve retrocessos claros, houve avanços também claros, a partir de 1974, e houve situações ambíguas”. Assim como no período do Estado Novo, a estratégia adotada pelos militares foi a ampliação dos direitos sociais de modo compensatório à restrição de direitos políticos. Portanto, “pode-se dizer que o autoritarismo brasileiro pós-30 sempre procurou compensar a falta de liberdade política com o paternalismo social” (Carvalho, 2018, p. 194).

Os avanços apresentados na área dos direitos sociais, durante a Ditadura Militar, e a retomada dos direitos políticos, mesmo que esvaziados de conteúdo, não resultaram em avanços dos direitos civis. As liberdades individuais se encontravam em constante ameaça, o instrumento jurídico *habeas corpus* foi suspenso para crimes políticos, a inviolabilidade do lar e segredo da correspondência não eram observados, prisões ilegais, utilização de métodos de tortura nas prisões, não existia liberdade de imprensa, entre outras tantas violações (Carvalho, 2018). Para Carvalho (2018, p. 197-8): “como consequência da abertura, esses direitos foram restituídos, mas continuaram beneficiando apenas parcela reduzida da população, os mais ricos e os mais educados. A maioria continuou fora do alcance da proteção das leis e dos tribunais”.

A partir da redemocratização, a cidadania passou a ser um vocábulo empregado com destaque, “a constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã” (Carvalho, 2018, p. 201). Vale destacar que a cidadania aparece como fundamento do Estado Democrático de Direito, presente no inciso II, do art. 1º da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 2024a).

Os direitos políticos foram largamente ampliados, tanto no que consiste ao voto facultativo dos analfabetos, bem como, a redução da idade mínima para 16 anos (sendo entre 16 e 18 anos facultativo). Isto gerou o aumento considerável do número de votantes. Os direitos sociais, também foram ampliados de modo exponencial com a Constituição de 1988 (Carvalho, 2018).

Contudo, a formalização dos direitos sociais na Constituição Federal não foi garantia da efetividade destes. Índices de avaliação demonstram que houve uma melhora considerável no que consiste a educação, “o analfabetismo da população de 15 anos ou mais caiu de 25,4% em 1980 para 14,7% em 1996” (Carvalho, 2018, p. 208), no ano de 2023 o índice de analfabetismo entre este mesmo público ainda era de 5,4% da população nacional (IBGE, 2024a). Alterações legislativas no tocante à Previdência Social ocorreram, mas, nem todas podem ser consideradas um avanço.

Carvalho (2018, p. 209) nos chama a atenção para o fato de que “as maiores dificuldades na área social têm a ver com a persistência das grandes desigualdades sociais que caracterizam o país desde a independência, para não mencionar o período colonial”. A situação de distribuição de renda tem demonstrado uma concentração cada vez maior de riquezas nas mãos de um pequeno grupo, ou seja, temos uma parte ampla da população que detêm pouca riqueza e outro grupo pequeno que possui a grande maioria das riquezas. Carvalho vai chamar a atenção para o fato de que “a desigualdade é sobretudo de natureza regional e racial” (Carvalho, 2018, p. 210).

Os direitos civis estabelecidos antes da Ditadura Militar foram recuperados após 1985. Podemos citar, de modo exemplificativo, os direitos de liberdade de expressão, de imprensa e de organização. Além da recuperação dos direitos existentes anteriormente, novos foram agregados, o *habeas data* e o mandado de injunção são dois mecanismos jurídicos novos, o primeiro refere-se à possibilidade de requerer documentos com informações pessoais nos órgãos públicos, o segundo é a busca do cumprimento de norma constitucional ainda não regulamentada. O racismo foi definido como crime inafiançável e imprescritível<sup>54</sup>, a lei de defesa do consumidor foi estabelecida, os juizados de pequenas causas (civis e penais) foram criados com o objetivo de facilitar o acesso à justiça, entre outros (Carvalho, 2018).

Dentre os direitos que constituem a cidadania, no caso brasileiro “são ainda os civis que apresentam as maiores deficiências em termos de seu conhecimento, extensão e garantias” (Carvalho, 2018, p. 111-2). Sua falta de garantia pode ser

---

<sup>54</sup> O que não significa o fim ou redução do racismo, uma vez que se trata de um comportamento enraizado na sociedade brasileira, no entanto, há o estabelecimento de uma sanção para ações que em algum momento da história foram encaradas como “aceitáveis” perante a lei.

verificada “sobretudo no que se refere à segurança individual, à integridade física, ao acesso à justiça” (Carvalho, 2018, p. 213).

A Polícia Militar (PM), por seu histórico de submissão ao Exército e seu treinamento militarizado, não tem garantido aos indivíduos segurança, e estes, por sua vez, não confiam em sua maioria na polícia. A polícia tem na sua trajetória pós redemocratização situações de extrema violência, por exemplo o caso do massacre no Carandiru<sup>55</sup>. Esta insegurança gera a criação de estratégias alternativas, como a contratação de seguranças particulares, a formação cada vez maior dos condomínios fechados e no caso das favelas, esta incumbência fica sob a responsabilidade dos grupos criminosos que dominam a região (Carvalho, 2018).

Em relação ao Judiciário, podemos concluir que ele não cumpre com seu papel designado. Trata-se de um acesso limitado e seletivo, isto porque, há uma longa espera até a resolução do conflito e os custos com o processo são altos, o que limita a busca deste serviço por parte da população hipossuficiente (Carvalho, 2018).

Carvalho propõe que os cidadãos brasileiros, levando em consideração a garantia dos direitos civis, podem ser divididos em classes. A primeira classe seria composta pelos “doutores”, aqueles que devido a sua condição financeira e de prestígio estão “acima da lei”. Na segunda classe se encontram os “cidadãos simples”, a maior parcela da população, composta pela classe média modesta, os códigos civil e penal lhe são aplicados de modo parcial e incerto. Por fim, existem os “elementos”, expressão utilizada pelos policiais, que fundam a terceira classe, são a ampla população marginalizada (Carvalho, 2018).

Notamos avanços consideráveis, no entanto, ainda há um longo caminho a ser percorrido. Não é possível negar a existência de uma ampla parcela da população que ainda é pobre, desempregada, analfabeta ou semianalfabeta, vítima de violência. Carvalho (2018) afirma que não se acredita mais que a simples instauração de uma democracia política é capaz de resolver todos estes problemas. Para o autor, “a

---

<sup>55</sup> O episódio conhecido como Massacre do Carandiru ocorreu em 02 de outubro de 1992. Uma briga entre detentos do Pavilhão 9, na Casa de Detenção de São Paulo (Carandiru), deu início a um motim neste Pavilhão. Com o objetivo de controlar as circunstâncias, cerca de 300 Policiais Militares adentraram no espaço e como resultado, tivemos a morte de 111 apenados (Moya; Pires, 2019).

desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática” (Carvalho, 2018, p. 228).

Houve uma ingenuidade no que tange à democracia, imaginava-se que a partir dela, os problemas “de liberdade, de participação, de segurança, de desenvolvimento, de emprego, de justiça social” (Carvalho, 2018, p. 13) estariam solucionados. No tocante à liberdade, um grande avanço foi logrado, a participação também teve uma abrangência, porém, outras áreas não obtiveram o mesmo avanço. Realizando uma avaliação sobre a evolução da situação brasileira, Carvalho relata:

Já 15 anos passados desde o fim da ditadura<sup>56</sup>, problemas centrais de nossa sociedade, como violência urbana, o desemprego, o analfabetismo, a má qualidade da educação, a oferta inadequada dos serviços de saúde e saneamento, e as grandes desigualdades sociais e econômicas ou continuam sem solução, ou se agravam, ou, quando melhoram, é em ritmo muito lento. Em consequência, os próprios mecanismos e agentes do sistema democrático, como as eleições, os partidos, o Congresso, os políticos, se desgastam e perdem a confiança dos cidadãos (Carvalho, 2018, p. 13-4).

As condições para o exercício de uma cidadania plena por parte de todos os indivíduos não estiveram presentes como uma realidade palpável à época da Constituinte de 1988. Com o passar dos anos seguimos presenciando avanços e retrocessos, enfrentando situações complexas, como um governo de extrema direita (2019-2022), enfim, a cidadania brasileira pensada sob a ótica histórica segue em construção.

### 3.1.2 Vinculação da cidadania no Brasil com o trabalho

Durante a Primeira República o Estado mantinha uma posição liberal em relação ao trabalho, se abstendo de intervir. No entanto, a mobilização da classe operária e o contexto internacional – impactos da Primeira Guerra Mundial, formalização da União Soviética, manifestações operárias na Europa, acordos internacionais reconhecendo a questão social – culminaram no reconhecimento da necessidade de interferência por parte do Estado nas relações entre o capital e o

---

<sup>56</sup> O livro foi escrito originalmente em 2001, aqui utilizamos a 24ª edição de 2018.

trabalho, que foi consagrada na reforma constitucional de 1926 (Luca, 2018). A seguir, o trabalho passa a ocupar um papel de destaque no que se refere ao reconhecimento da condição de cidadão.

Wanderley Guilherme dos Santos (1987) compreende que a cidadania é o conceito chave para entender a política econômica-social pós-30. Esta poderia ser compreendida como cidadania regulada. Esta, sendo entendida como “o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que, ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal” (Santos, 1987, p. 68).

Ou seja, são considerados cidadãos aqueles indivíduos que exercem ocupações laborais regulamentadas por lei. O grau de cidadania é auferido conforme a regulamentação das profissões, “antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade” (Santos, 1987, p. 68). Neste sentido, a cidadania está atrelada à profissão e os “direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei” (Santos, 1987, p. 68). Para aqueles que exercem profissões não regulamentadas, desconhecidas pela lei, auferem a condição de pré-cidadãos (Santos, 1987), como se estivessem aguardando o Estado providenciar a normativa sobre sua profissão. Por isso, “trabalhadores rurais, domésticos, autônomos, desempregados, subempregados, além de todos aqueles que exerciam profissões não regulamentadas” (Luca, 2018, p. 481) estavam excluídos da condição de cidadãos.

Logo,

a regulamentação das profissões, a carteira profissional e o sindicato público definem, assim, os três parâmetros no interior dos quais passa a definir-se a cidadania. Os direitos dos cidadãos são decorrência dos direitos das profissões e as profissões só existem via regulamentação estatal. O instrumento jurídico comprovante do contrato entre o Estado e a cidadania regulada é a carteira profissional que se torna, em realidade, mais do que uma evidência trabalhista, uma certidão de nascimento cívico (Santos, 1987, p. 69).

Desse modo, “a cidadania não figurava como resultado da luta política, antes dependia da benemerência do Estado” (Luca, 2018, p. 481), uma vez que a condição de cidadania está condicionada a prévia disposição do Estado em proceder a regulamentação da profissão a qual se vincula o “desejoso” ao *status* de cidadão.

Com o avançar da história brasileira temos o golpe militar em 1964, sobre este período de Ditadura Militar, Santos (1987) afirma se tratar de um momento de existência de políticas públicas preventivas e compensatórias. As políticas preventivas eram compostas pelas “áreas básicas de bem-estar coletivo”, integrando a saúde-pública, educação, saneamento, habitação, nutrição, entre outros. Durante o período ditatorial, estas demandas não obtiveram atenção, ou, estiveram sob o domínio de programas de baixo impacto (Santos, 1987). Por sua vez, “as políticas compensatórias consistem, precisamente, no conjunto de medidas que objetivam amenizar os desequilíbrios sociais, em suas consequências, sem qualquer possibilidade de interferir em sua geração” (Santos, 1987, p. 80).

Ao longo do período militar houve alterações nas instituições de aposentadorias e pensões – perpetuadoras de desigualdades entre os trabalhadores, pois havia sistemas distintos para cada profissão/empresa – e se consolidou a Previdência Social única. Vale destacar que houve uma ampliação na participação da previdência, com a inclusão dos trabalhadores rurais, autônomos e empregados domésticos, contudo, os desprovidos de contratos de trabalho formalizados seguiram excluídos (Luca, 2018).

Santos (1987) vai alegar que a política compensatória mais evidente foi a Previdência Social. Pela forma de arrecadação dos recursos e os grupos que se apresentavam como beneficiários, uma categorização ficou evidente. Ao passo que algumas classes, como por exemplo os bancários, podiam contribuir com mais recursos (pensando na dupla arrecadação: empregador – empregado), o sistema podia lhe ofertar mais serviços, especialmente na área da saúde (que durante muito tempo esteve diretamente vinculada ao sistema previdenciário). Outras classes de profissionais não detinham o mesmo poder de acumulação, fazendo com que seus benefícios fossem menores. Assim, “a política compensatória brasileira se inaugura segundo uma dinâmica que simplesmente mantinha, ao nível das compensações, as mesmas disparidades geradas pelo processo acumulativo” (Santos, 1987, p. 81).

Marcante é o fato de que no caso do Brasil, foi justamente durante os governos autoritários que podemos observar progressos efetivos na legislação social (Santos, 1987). Isto se deve a estratégia de manter o operariado industrial como apoiador do sistema político, em troca do reconhecimento de alguns direitos sociais. O período

Vargas pode ser identificado como marcado pela cidadania regulada, ou seja, o forte uso das profissões como forma de estratificação dos cidadãos. Já o período da Ditadura Militar, pode ser identificada pela perda dos direitos políticos, um recesso na cidadania política. Neste último “a política social brasileira, como todas as demais políticas [se desenrolou], em um contexto de cidadania de recesso” (Santos, 1987, p. 89).

Durante o período da ditadura a “cidadania [foi] destituída de qualquer conotação pública e universal” (Santos, 1987, p. 78). Isto foi superado após a democratização? Parece ainda ser uma realidade, uma vez que a cidadania ainda se mostra setorizada, com grupos que podem falar em direitos e outros que estão muito distantes do horizonte do usufruto destes. Legalmente, todos são dotados de direitos, porém, a letra da lei não garante a efetividade das intenções. A localização na sociedade da população negra, pobre e indígena, entre outras, é um retrato claro sobre as disparidades no usufruto da cidadania.

Santos, na década de 1970, fez uma leitura otimista do futuro pós-redemocratização. Elencava que: “a desorganização da vida social que se seguiu ao movimento de 1964 poderá ter gerado, apesar de seus líderes, as condições para a emergência de um sistema de valores centrado em torno dos conceitos de cidadania universal, trabalho e justiça” (Santos, 1987, p. 89). Isto porque, após um longo período autoritário, não seria possível retornar a uma cidadania regulada e estratificada com base nas profissões (Santos, 1987).

A cidadania passou a ser um assunto amplamente discutido no período da redemocratização, podemos encontrar elementos no trabalho de Joyce Louback Lourenço (2021). A autora discute o uso da categoria cidadania na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) brasileira de 1987-1988. O recorte foi referente à participação de “representantes da sociedade civil e dos movimentos sociais durante os trabalhos desenvolvidos nas subcomissões temáticas da Assembleia Nacional Constituinte, realizada em 1987” (Lourenço, 2021, p. 132). Segundo a autora, um discurso frequente era no sentido de ser os direitos sociais eixo central em uma sociedade democrática, além disso, se direciona ao Estado o dever de prestação destes (Lourenço, 2021).

Ao analisar a fala de representantes dos movimentos, a autora identificou que estes se utilizam do conceito de cidadania para falar e reivindicar atenção para: os direitos das mulheres, principalmente as domésticas; das mulheres rurais e sua relação com a terra, opressões de invasores e direito a saúde; dos direitos indígenas e seu direito à terra; do respeito aos direitos humanos em relação ao histórico escravocrata do país (Lourenço, 2021). Diferentes formas de articulação foram utilizadas para reivindicar o alcance à cidadania, ou ainda, a utilização da cidadania como meio para alcançar o usufruto dos direitos.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a cidadania deixou de estar atrelada ao trabalho, ela passa a ser fundamento do Estado Democrático de Direito, explicitado no art. 1º da Carta Magna. Embora Santos (1987) tenha realizado uma projeção otimista para o período pós Ditadura Militar e tenhamos experimentado legalmente um avanço com a Constituição Federal de 1988, tal indicação formal não garantiu o usufruto dos direitos inerentes a condição de cidadão, mas garantiu a possibilidade de reivindicar aqueles direitos que lhe são negados ou negligenciados.

Embora a noção de cidadania regulada por meio das profissões não seja mais aplicada a realidade brasileira, ela nos fornece o entendimento sobre um período histórico brasileiro, além de elucidar um mecanismo de exclusão da condição de cidadania. Esta exclusão realizada pelo Estado, de forma legalizada, se utilizando da ocupação profissional como parâmetro de participação da cidadania.

### 3.1.3 Construção da cidadania no processo de luta

Para pensar a cidadania como uma construção que se desenvolve no processo de luta, nos utilizamos de Holston (2013). O autor vai chamar atenção para o fato da cidadania do Brasil não ter se formado de modo isolado no mundo, mas manter relações com outros processos do século XIX. Ele realiza uma comparação especialmente com a França e os Estados Unidos, isto porque, estes seriam os países utilizados como referência na construção brasileira. Para comprovar esta relação traz relatos de figuras de prestígio do período fazendo menção à tais países em seus discursos.

Segundo Holston, a cidadania não representa somente igualdade, mas pode ser um mecanismo de estabelecimento ou legitimação de diferenças:

Todos os Estados nacionais lutam para administrar as diferenças sociais que distinguem entre seus habitantes. Algumas das medidas por eles adotadas são drásticas, como escravidão, migração forçada e genocídio. Mas a maior parte deles administra essas diferenças de acordo com as formulações de igualdade e de desigualdade que definem suas cidadanias (Holston, 2013, p. 14, posição 195).

No caso do Brasil, trata-se de “uma cidadania que administra as diferenças sociais legalizando-as de maneiras que legitimam e reproduzem a desigualdade. A cidadania brasileira se caracteriza, além disso, pela sobrevivência de seu regime de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas” (Holston, 2013, p. 16, posição 206).

Dentro do contexto mundial, observando as experiências da França e dos Estados Unidos, o Brasil seleciona os elementos cuidadosamente, para a construção da cidadania, visando a manutenção pacífica dos privilégios. Assim,

enquanto os americanos [por exemplo] disputaram em torno da inclusão, os brasileiros optaram pela incorporação universal. Mas, ao negar a esperança da igualdade na distribuição, a cidadania brasileira se tornou um regime entrincheirado de privilégios legalizados e desigualdades legitimadas (Holston, 2013, p. 58, posição 884).

No caso do Brasil, ao observarem estas duas realidades, “viram, acima de tudo, conflitos e instabilidade: uma aterrorizante perspectiva de revolução, guerra civil, democracia de massa, banditismo e nepotismo” (Holston, 2013, p. 91, posição 1451). Aqui se estabeleceu o *jus soli* (lugar de nascimento) incondicional e *jus sanguinis* (ascendência) condicional, assim a quase totalidade logra a cidadania brasileira. Holston vai afirmar que:

Embora fosse um status includente, a cidadania nacional brasileira não era igualitária. Desde o começo, a inclusão contava menos do que o tipo e a qualidade do cidadão incluído. Todos os residentes nascidos no país podem ter sido cidadãos nacionais brasileiros, mas nem todos os cidadãos tinham direitos legalmente iguais e uniformes. Em vez disso, os princípios de igualdade que motivaram americanos e franceses a lutar entre si e a tentar restringir a cidadania — os princípios de uma distribuição uniforme, indivisível e individual do tipo “tudo ou nada” na distribuição de direitos — nunca se tornaram o âmago nem a ponta de lança da cidadania brasileira. Ficaram ausentes de sua articulação, porque a “igualdade” não era uma expectativa vinculada à cidadania (Holston, 2013, p. 97, posição 1549).

O Brasil estende a cidadania a todo território nacional, porém, o efetivo acesso a direitos não é garantido, “a maioria dos cidadãos brasileiros livres sofria uma grande gama de limitações políticas e civis em sua cidadania, para as quais raça, gênero e religião eram por vezes especificados como critério desabonador” (Holston, 2013, p. 102, posição 1638). Esta diferenciação pode ser vista com especial ênfase no caso dos indígenas, estes eram considerados intelectualmente inferiores e conseqüentemente dependentes de tutela. A imposição desta condição aos indígenas serviu para usurpar as terras destes (Holston, 2013).

Holston (2013) vai nos apresentar ainda a ideia de que a cidadania é composta de dois elementos: formal e substancial. O elemento formal seria o pertencimento ao Estado-nação, “incorporação nacional, um status formal de afiliação baseado no critério de pertencimento à nação”, vinculada em grande medida aos princípios de *jus soli* e de *jus sanguinis*. Já o aspecto substancial, teria relação com o usufruto de direitos, “a distribuição substantiva, aos considerados partícipes nacionais, do pacote de direitos, obrigações e práticas vinculados à afiliação” (Holston, 2013, p. 65, posição 985).

A cidadania no Brasil pode ser entendida como diferenciada. Dentro da perspectiva formal, o Brasil apresentou um leque de pertencimento mais amplo do que os países no qual se inspirava, porém, em relação ao usufruto de direitos, este se apresenta com gradações. Os direitos são distribuídos conforme a classe de cidadãos que se apresenta. O autor elenca um exemplo interessante para pensar a diferenciação – cidadania diferenciada – entre as classes de cidadãos. Refere-se às filas em bancos, lotéricas, etc., como sendo espaços importantes para a observação. As antigas filas, que contavam com cidadãos especialmente da classe baixa, pois os mais abastados utilizavam de serviço de office boys, não sendo necessário aguardar na fila, já não se apresentam da mesma forma. Porém, as mudanças não se apresentam no sentido de produzir uma igualdade, mas legitimam novas formas de diferenciação, uma vez que os bancos criaram categorias especiais de clientes que possuem um espaço próprio e atendimento diferenciado. Este processo tem por objetivo “separar tanto quanto possível o entrincheirado do insurgente, de modo que um não mais encontre o outro no mesmo espaço, face a face, com qualquer necessidade de diálogo” (Holston, 2013, p. 38, posição 532).

Aqui já se apresenta outro elemento importante na construção de Holston, qual seja, a constituição da cidadania diferenciada de duas formas. A primeira é a cidadania entrincheira, aquela vinculada as classes dominantes que não estão dispostas a perder os seus privilégios. Já a cidadania insurgente é aquela que surge das classes periféricas e se opõem a esses privilégios e busca por igualdade de acesso à direitos. O autor define as cidadanias insurgentes como não sendo:

necessariamente justas ou democráticas, populistas ou socialistas. Cada caso deve ser avaliado. [...] A insurgência define um processo que é uma ação na contramão, uma contrapolítica, que desestabiliza o presente e o torna frágil, desfamiliarizando a coerência com que geralmente se apresenta. Insurgência não é uma imposição de cima para baixo de um futuro já orquestrado. Ela borbulha do passado em lugares onde as circunstâncias presentes parecem propícias a uma irrupção (Holston, 2013, p. 60, posição 918).

A cidadania com base no processo de luta, conforme explicado por Holston (2013), pode ser classificada como uma cidadania de baixo para cima, estas estão baseadas nas “experiências históricas marcadas pela luta por direitos civis e políticos” (Carvalho, 1996, p.1). Essa classificação é baseada em Bryan Turner, que leva em consideração a direção do movimento que produz a cidadania, de cima para baixo ou de baixo para cima (Carvalho, 1996).

A cidadania insurgente, Holston (2013) observa nas periferias de São Paulo, onde a população se organiza a fim de reivindicar do poder público melhorias em seus bairros e também a luta pela regularização fundiária. Para o autor “a experiência da cidade é, portanto, crucial para a insurgência de uma nova formulação de cidadania” (Holston, 2013, p. 45, posição 648). A cidadania insurgente seria dentro deste contexto uma nova formulação do conceito de cidadania, que tem como *locus* de surgimento as zonas periféricas. Ela possibilita avançar da mera participação formal da cidadania e lograr o usufruto dos direitos, participação substancial, e é o espaço de atuação e participação da população marginalizada.

#### 3.1.4 Observando a raça: a subcidadania

Neste tópico, ainda que de forma breve, vamos discutir algumas noções que revelam as distinções no usufruto da condição de cidadão quando observamos o

elemento raça dos sujeitos. Duas são as formas de analisar este processo: o mais corriqueiro é atrelar a diferença existente ao processo de escravidão, porém, para além desse fator que é muito importante e marcante na história da população negra, outra forma de compreensão da diferenciação entre negros e brancos pode ser pensada como uma escolha política, atrelada ao discurso da “democracia racial”.

A escravidão esteve presente no Brasil desde o século XVI até o XIX. Proporcionou a forte concentração de poder nas mãos de alguns, em contrapartida a falta total de direito de outros. Lilia Moritz Schwarcz afirma que

a escravidão foi bem mais que um sistema econômico: ela moldou condutas, definiu desigualdades sociais, fez de raça e cor marcadores de diferença fundamentais, ordenou etiquetas de mando e obediência, e criou uma sociedade condicionada pelo paternalismo e por uma hierarquia muito estrita (Schwarcz, 2019, s.p.).

Jessé Souza (2003), a fim de compreender a cidadania brasileira segue na primeira corrente de análise e constrói sua teoria analisando o processo de escravidão. O autor expõe a situação de tratamento e operacionalização da escravidão no Brasil e a sua diferenciação em relação a outros países.

O autor afirma que o processo de miscigenação formou um novo estrato social, não incluído na dicotomia escravocrata – escravo. Todavia, para participar de tal estrato era necessário aceitar e incorporar os valores defendidos pelos escravocratas. Logo, surgiram ofícios em que mulatos exerciam dominação e perseguição aos escravos, como no caso do capitão do mato e do capataz. Este grupo, bastante particular, é entendido pelo autor como sendo a “ralé”, uma vez que se mantém em certa medida a margem do sistema, exercendo funções secundárias (dependia dos senhores de escravos), a fim de gozar de um *status* diferenciado dos escravos (Souza, 2003).

O fim da escravidão foi um processo lento, leis como a Lei do Ventre Livre<sup>57</sup> (1871) e a Lei dos Sexagenários<sup>58</sup> (1885) e por fim, a Lei Áurea (1888), foram definidoras nessa conjuntura. Embora a lei não tenha previsto uma indenização aos donos de escravos, também não apresentou “nenhuma forma de integração das

---

<sup>57</sup> “Libertava os filhos mas não as mães, e ainda garantia ao senhor o direito de optar entre ficar com os libertos até 21 anos de idade e entregá-los ao governo” (Schwarcz, 2019, s.p.).

<sup>58</sup> “Manumitia escravizados precocemente envelhecidos e muitas vezes impossibilitados de trabalhar, representando despesa em vez de lucro para o proprietário” (Schwarcz, 2019, s.p.).

populações recém-libertas, inaugurando um período chamado de pós-emancipação, que teve data precisa para começar mas não para terminar” (Schwarcz, 2019, s.p.).

Assim, criou-se uma massa populacional relegada a marginalidade, pois, nenhum setor da sociedade se preocupou com os negros libertos (nem antigos proprietários, nem o Estado). Estes ocupavam trabalhos e espaços marginalizados. A sua não submissão a determinados trabalhos era vista como rebeldia e a concentração desta população se dá em grande medida nas favelas (Souza, 2003).

Outro fator que colabora para a marginalização da população negra é a mudança no processo de modernização. Com o governo autoritário da Era Vargas, na década de 1940, a modernização do Brasil não se dá mais pela esfera da urbanização e comercialização, mas passa a estar focada na industrialização. Este processo novamente atinge os negros libertos, pois, estes tendo sido abandonados a sua própria sorte, não possuíam qualificação para os trabalhos nas indústrias. Somando-se a isto há o fator da imigração europeia, estes eliminavam a “ralé” em qualquer disputa por trabalho (Souza, 2003).

Souza vai expor que:

Para o negro, sem a oportunidade de classificação social burguesa ou proletária, restavam os interstícios e as franjas marginais do sistema como forma de preservar a dignidade de homem livre: o mergulho na escória proletária, no ócio dissimulado, ou, ainda, na vagabundagem sistemática e na criminalidade fortuita ou permanente (Souza, 2003, p. 155).

Apointa, ainda, que não é apenas no caso dos negros que o preconceito e a subcidadania se apresentam, a classificação não estaria vinculada exclusivamente a cor. O autor afirma que

se há preconceito neste terreno, e certamente há, agindo de forma obscura e virulenta, não é, antes de tudo, um preconceito de cor, mas sim um preconceito a certo tipo de “personalidade”, julgada como improdutiva e disruptiva para a sociedade como um todo (Souza, 2003, p. 159).

A partir da teoria de Pierre Bourdieu, Souza (2003) expõe que esta distinção, que mantém de um lado os negros e os dependentes urbanos e rurais na condição de

subcidadãos e outros sujeitos na esfera de cidadãos, tem vinculação com o *habitus*<sup>59</sup> incorporado. Existiria, por parte dos indivíduos que sofrem com a etiqueta de “ralé”, uma incorporação e reprodução deste papel. No entanto, o autor esquece de mencionar que este *habitus* pejorativo é atrelado a população negra nas diferentes esferas.

Vale destacar que a abolição da escravatura - real ou formal - a depender da região do país, uma vez que se trata de um processo bastante heterogêneo, “foi uma transformação política radical, que afetou profundamente o modo com que eles [negros] enxergavam os seus direitos e o seu sentido de pertencimento à nação brasileira” (Gato, 2019, p. 236). Mesmo antes da abolição da escravidão, a cor era um fator importante para a hierarquização dos indivíduos localizados no Brasil, evidentemente com os negros ocupando as posições mais subalternas. No pós abolição “o simbolismo das cores [...] carrega consigo a tentativa de perpetuação da cultura da escravidão nas relações sociais” (Gato, 2019, p. 240).

Matheus Gato (2019), ao abordar a relação do estado do Maranhão com a escravidão e principalmente, com o fim desta, aborda que “o crescimento do movimento abolicionista no país, a paulatina libertação dos cativos e a intensificação do sentimento de decadência em meio à aristocracia senhorial do Maranhão implicaram no aumento da valorização simbólica da *cor* como critério de distinção social” (Gato, 2019, p. 250). Ou seja, a cor seguiu sendo um parâmetro de seletividade na sociedade mesmo após a abolição<sup>60</sup>. Em determinadas situações, tais diferenciações estavam alicerçadas na ciência, que reproduzia a discriminação, justificando a desigualdade social mediante a cor (Gato, 2019).

A cor que inicialmente diferenciava senhores de escravos, passou a separar e hierarquizar negros e brancos. Gato faz menção a formação de adjetivos para identificar os trabalhadores que se alugava ou se buscava alugar, como por exemplo: “negrinha”, “mulatinho”, “moleque” e “preta”. Nos anúncios de jornais se utilizava de

---

<sup>59</sup> Bourdieu vai nos dizer que “o *habitus* é a mediação universalizante que faz com que as práticas sem razão explícita e sem intenção significativa de um agente singular sejam, no entanto, ‘sensatas’, ‘razoáveis’ e objetivamente orquestradas”. (Bourdieu, 1983, p. 73).

<sup>60</sup> Na prisão, a população aprisionada majoritariamente é negra. Há na sociedade brasileira um processo paulatino, com diferentes “justificativas”, para a manutenção do negro em posição de subalternidade.

tais denominações para identificar se era um trabalhador liberto ou não e, especificamente, fazer menção a cor e sua subalternidade (Gato, 2019).

Apesar da Lei Áurea de 13 de maio de 1888 declarar libertos todos os escravizados, o cumprimento desta não foi verificada em todos os lugares. Ainda, após esta data, senhores de engenho mantiveram negros livres sob seus domínios, como se escravos fossem, não lhes permitindo usufruir da liberdade declarada na lei, inclusive com uso de violência física. Neste sentido, o temor da população era a possibilidade de uma reescravização, uma vez que o ideal de igualdade entre negros e brancos, apresentada na lei, não havia se tornado uma realidade para muitos. Os relatos de escravidão são duradouros no Maranhão, sendo encontrados ainda no século XX (Gato, 2019).

Uma das tentativas de “reescravizar” os libertos e de mantê-los em situação de subalternidade, foi lançada pela Associação Comercial do Maranhão. A ideia era a criação de colônias agrícolas, onde aqueles sujeitos que não eram detentores de terras ou empregados, seriam alocados. Propunha-se uma nova forma de manutenção da produção dos libertos, utilizando do discurso de “‘mau uso da liberdade’ e do ‘despreparo cultural’” da população negra (Gato, 2019, p. 266). Assim, a escravidão não se encerra em 13 de maio de 1888, lograr acesso à direitos e consequentemente o *status* de cidadão não foi realidade imediata com a promulgação da lei e ainda nos dias atuais apresenta gradações.

Vinculado a segunda corrente citada anteriormente, o discurso da democracia racial, Uvander Vitor da Silva (2017, p. 38) sustenta “a ideia de que a desigualdade de acesso a direitos entre negros e brancos no Brasil é, mais do que um descompasso causado pelo passado escravista, [é] uma característica estruturante do processo de institucionalização dos direitos de cidadania no país”.

Lilia Moritz Schwarcz (2019), em seu livro “Sobre o autoritarismo brasileiro” elenca algumas informações muito pertinentes para compreender a formação histórica do nosso país. Ela inicia mencionando que o Brasil se diferencia bastante dos seus vizinhos, aqui chegaram quase metade dos negros escravizados, após a

independência criamos uma monarquia (um português no comando)<sup>61</sup>, mesmo estando cercados por repúblicas. Ainda, fomos colonizados por portugueses o que nos levou a falar sozinhos outra língua na América Latina (Schwarcz, 2019).

Com a promessa de igualdade formal, ou seja, legalmente não há mais distinção entre os sujeitos, a raça passa a ser relacionada com atributos de valor moral, intelectual e econômico. Havia – e ainda há – diferença no usufruto dos direitos quando se observa a raça dos cidadãos. Após a abolição da escravidão, os recém libertos eram preteridos em relação aos demais para determinadas funções, pois ainda se atrelava estes sujeitos aos trabalhos menos favorecidos e sem qualificações (Silva, 2017).

Silva afirma que:

a partir dos anos 1930, a reprodução da desigualdade entre negros e brancos opera em novo registro. As linhas que demarcam a hierarquia racial tornam-se mais fluídas e o discurso nacionalista, que prega a vigência de uma democracia racial, torna-se um horizonte político, tanto para brancos como para negros, sobrando pouco espaço para os discursos dissidentes (Silva, 2017, p. 64).

Um fato específico, que pode ser compreendido como uma tentativa de massacre da história brasileira, e a representação vívida do mito da democracia racial está vinculado ao concurso público, organizado pelo Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). O concurso teve início em 1844, com a seguinte chamada: “Como se deve escrever a história do Brasil” (Schwarcz, 2019, s.p.). Trata-se de inventar um passado passível de ser aceito, omitindo o massacre dos indígenas e a escravidão de negros, grupos que segundo Souza (2003) podem ser entendidos como a “ralé”.

Para além da estranheza na realização de um concurso de tal ordem, o impactante é a observação sobre o ganhador. Onde

o primeiro lugar, nessa disputa histórica, foi para um estrangeiro — o conhecido naturalista bávaro Karl von Martius (1794-1868), cientista de ilibada importância que, no entanto, era novato no que dizia respeito à história em geral e àquela do Brasil em particular —, o qual advogou a tese de que o país se definia por sua mistura, sem igual, de gentes e povos (Schwarcz, 2019, s.p.).

---

<sup>61</sup> Carvalho vai declarar que: “A escolha de uma solução monárquica em vez de republicana deveu-se à convicção da elite de que só a figura de um rei poderia manter a ordem social e a união das províncias que formavam a antiga colônia” (Carvalho, 2018, p. 33).

Sua teoria estava ancorada na mestiçagem harmoniosa dos povos. Contudo, após um longo período de escravidão, onde determinado grupo exercia a propriedade de outros sujeitos e todo o processo de dizimação dos indígenas, falar de um processo harmonioso de mestiçagem é amplamente incompatível. Martius utilizou a metáfora dos três rios para explicar sua construção. Haveria um grande rio, formado pelos brancos, ao qual dois pequenos afluentes se agregam, um composto pelos indígenas e outro ainda menor pelos negros. Todavia, esta confluência não significa uma igualdade, mas domínio do “rio maior” sobre os demais. (Schwarcz, 2019).

Schwarcz (2019, s.p.) pergunta: “Como é possível definir o Brasil como um território pacífico se tivemos por séculos em nosso solo escravizados e escravizadas, admitindo-se, durante mais de trezentos anos, um sistema que supõe a posse de uma pessoa por outra?”. No entanto, este fato, assim como outras situações estruturam o mito da democracia racial, que inclusive dificulta o reconhecimento da população negra sobre as disputas que enfrenta.

O texto de Verena Alberti e Amílcar Araujo Pereira (2005) que aborda o movimento negro contemporâneo, a partir de entrevistas com militantes do movimento nas décadas de 70 e 80 no Brasil, demonstra que foi necessário um processo de reconhecimento. Em um primeiro momento houve o “movimento individual”, a percepção de pertencimento, para em um segundo momento ocorrer o engajamento coletivo, ou seja, foi necessário um reconhecimento sobre a sua condição para a mobilização de enfrentamento do mito da democracia racial.

Quando analisamos índices de educação, faixa salarial e acesso a saúde, a população negra possui maiores dificuldades de usufruir destes direitos, no entanto, quando pensamos nas pessoas privadas de liberdade, a maioria é composta por esta população. Assim, podemos afirmar que apesar de não haver uma discriminação legitimada, ela ocorre corriqueiramente e o mito da democracia racial camufla a mesma.

Após analisar as diferentes teorias sobre a cidadania, passaremos a analisar como o Conselho da Comunidade visualiza este conceito no contexto da população privada de liberdade.

### 3.2 As visões do Conselho da Comunidade de Pelotas sobre a cidadania da pessoa privada de liberdade

Ao optarmos por analisar a relação existente entre a atuação do Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas/RS e a cidadania da pessoa privada de liberdade que se encontra no PRP é importante, para além de debater o conceito de modo teórico, compreender como as Conselheiras da Comunidade de Pelotas entendem o conceito. Para alcançar este objetivo, nos utilizamos majoritariamente das informações das entrevistas. O tema da cidadania foi abordado exclusivamente com as Conselheiras da Comunidade de Pelotas, não sendo pertinente em relação aos demais Conselhos da Comunidade.

Abordamos três aspectos sobre a cidadania: 1) visão geral sobre a cidadania; 2) a pessoa privada de liberdade dentro do contexto de cidadania e; 3) se a atuação do Conselho da Comunidade auxilia no usufruto da cidadania<sup>62</sup>.

Sobre a percepção da cidadania, encontramos a noção que vincula a mesma com a concepção de direitos civis, políticos e sociais, e por ser titular desses direitos também sendo “devedor de lealdades e memórias compatíveis com esse Estado” (informação verbal)<sup>63</sup> ao qual está vinculado. Duas visões se apresentam, a cidadania

que está no plano muito mais abstrato, está no plano das normas, está na nossa Constituição e há aquela experiência concreta da cidadania, que não se esgota com o fato de eu ter nascido no Brasil e por isso ser um cidadão brasileiro formalmente. E, claro que, há um descompasso entre essas duas realidades (informação verbal)<sup>64</sup>.

Ainda, a visão de ser a cidadania composta por “direitos e deveres” está presente no ideário das conselheiras, como se depreende da fala transcrita a seguir:

De um modo geral, cidadania é que, onde eu vivo, eu tenho direitos e deveres. Eu tenho uma série de regras sociais, leis, condutas, normas, tradições, que eu sigo. Onde eu tenho direitos, mas tenho também obrigações. Se eu sou livre, posso andar por onde eu quiser [...], direito de ir e vir, direito de batizar meus filhos, direito de trabalhar, mas eu não posso atravessar o sinal vermelho porque eu posso causar um

---

<sup>62</sup> Este último aspecto será tratado em momento posterior.

<sup>63</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Y.

<sup>64</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Y.

acidente, eu tenho as minhas obrigações, eu tenho que pagar os meus impostos [...]. Tenho o direito a votar [...]. (informação verbal)<sup>65</sup>

Agora, no que diz respeito a pessoa privada de liberdade, uma das Conselheiras elencou que acredita que nem oficialmente a pessoa privada de liberdade é considerada um cidadão, pois não possuem direito ao voto. Entende que eles têm pouquíssimos direitos como cidadão, elencou: alimentação, saúde e recebimento de visita da família. Contudo, reconhece que legalmente o Estado tem o dever de garantir os direitos destes, no entanto, se omite. E a sociedade não reconhece as pessoas privadas de liberdade, quer que permaneçam na prisão e não se preocupa com a situação na qual se encontram (informação verbal)<sup>66</sup>.

Não consigo visualizar cidadania em nenhum aspecto, disse outra entrevistada, se referindo aos diferentes direitos negados, inclusive parece que deixam de ser seres humanos, foi a constatação em uma das falas. A Conselheira, além de citar inúmeros direitos que são negados, tratou especificamente do aspecto da documentação, afirmando que muitos presos não os possuem o que impossibilita a realização de um casamento – muito utilizado para regulamentar uma união e garantir o direito à visitação –, bem como a ausência de um número de CPF frustrar a imposição de recurso para o Tribunal no processo de execução da pena – exigência recente (informação verbal)<sup>67</sup>. Deste modo, a ausência do direito a documentação, além de uma violação aos direitos do cidadão por si própria, aumenta o rol de violações, pois impede o acesso a outros direitos.

A constatação de que a pessoa privada de liberdade não perde a condição de cidadão foi expressa de diferentes formas. Uma das entrevistadas foi bem clara, afirmando que “o preso é um cidadão” e como tal deve manter todos os direitos que não foram retirados pela sentença. A mesma Conselheira também expressou a discriminação que a pessoa que passou pelo sistema prisional enfrenta e a necessidade de dar condições de retorno a sociedade, afirmando que “ele tem condições de ser reformado [...] dando dignidade a ele [preso]”, recolocando-o no mercado de trabalho (informação verbal)<sup>68</sup>. A utilização de palavras não é adequada no caso de “reformado”, pois implica uma noção de problema na pessoa que deve ser

---

<sup>65</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Z.

<sup>66</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – X.

<sup>67</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – S.

<sup>68</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – U.

corrigido e esta noção não representa o Conselho da Comunidade de Pelotas enquanto discurso coletivo.

As conselheiras também expressaram que o Estado não está comprometido com o usufruto da cidadania desses indivíduos, uma vez que os espaços são amplamente incompatíveis com este usufruto. Durante as fiscalizações do Conselho da Comunidade, foi possível visualizar o espaço degradado no qual os indivíduos sobrevivem<sup>69</sup> e por meio das entrevistas com os privados de liberdade, realizadas pela Comissão de Fiscalização, também pode-se identificar a precariedade ou ausência no oferecimento dos direitos que são responsabilidade do Estado. As precariedades e queixas são múltiplas: o paracetamol como medicamento “único” para todas as situações; o baixo número de atendimento no setor de saúde bucal; a alimentação diária sendo arroz e feijão; a falta de cobertores no inverno; a baixa oferta de trabalho; a ausência de área coberta no pátio para os dias de chuva – em dias de visita, os sujeitos que não recebem visitas são obrigados a permanecerem no pátio, mesmo em dias chuvosos.

Na fala transcrita a seguir fica evidente o quanto a pena de prisão ultrapassa os seus efeitos legais, que seriam a privação de liberdade e direitos políticos e atinge esferas que deveriam ser preservadas.

[...] o preso, ele transgrediu, então tem uma punição. Qual é a punição dele? Ser tirada a sua liberdade de ir e vir, ele fica restrito. Essa deveria ser somente a punição [...], ele tem direito a saúde, ele tem direito a educação, ele tem direito a trabalhar, mas, o problema do preso é justamente esse: é lhe tirada toda cidadania, todos os direitos. Então, ele está pagando pela infração que cometeu, pelo crime que cometeu com a restrição de liberdade, isso deveria ser somente isso, mas a família dele paga, ele não tem direito à saúde, a educação, a falar alto, ele tem que falar de cabeça baixa, ele tem que andar algemado [...]. É lhe tirado os direitos e com isso, a dignidade humana. Tiram-lhe, além do direito de ir e vir, a dignidade humana [...] (informação verbal)<sup>70</sup>.

Essa vinculação à dignidade humana referida no trecho transcrito também apareceu em outras falas, pois, há uma vinculação direta entre cidadania e direitos humanos. Logo, os conceitos se confundem, mas o objetivo é o mesmo, garantir o

---

<sup>69</sup> No espaço da prisão cabe a diferenciação entre o viver e o sobreviver, pois as condições degradantes implicam a formação de um instinto de sobrevivência.

<sup>70</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Z.

usufruto da cidadania, que são os direitos vinculados a dignidade humana/direitos humanos.

Há um entendimento claro sobre a precariedade dos direitos e a ilegalidade dessa restrição de direitos:

Eu vejo que no PRP, e no nosso sistema penitenciário de um modo geral, é muito negada a cidadania ao preso. São muitos poucos direitos que ele acaba podendo exercer de uma forma plena. A gente vê que eles não têm o direito à saúde assegurado de uma forma eficaz, o direito a uma boa alimentação também não (é muito precário), [...] um conforto mínimo – porque quando a gente priva a pessoa de liberdade, na verdade a gente não deveria privar ela de coisas básicas, [como:] um banho quente, uma água limpa, uma cama, um cobertor. [...]

O direito à cidadania é negado, basicamente [...] eles têm o direito à existência. Eu nem diria que é algo digno e muito menos pensar na palavra cidadão, que é um ser humano numa sociedade exercendo seus direitos e deveres (informação verbal)<sup>71</sup>.

Aqui se observa que a Conselheira cria uma hierarquia entre os conceitos, expressando que usufruir de cidadania importaria um leque mais amplo de direitos do que usufruir de dignidade.

O fato de direitos que não foram atingidos pela sentença criminal serem negados a população privada de liberdade foi apontada em uma entrevista como um elemento para a ação do Conselho da Comunidade, ou seja, o Conselho da Comunidade deve apontar estas inconsistências, denunciar a privação de direitos que excedem a legalidade e exigir seu usufruto (informação verbal)<sup>72</sup>.

Uma das conselheiras utilizou a noção de cidadania degradada para explicar o tipo de cidadania que é possibilitada para as pessoas privadas de liberdade. Elencou que a cidadania no Brasil é “uma experiência árdua, complexa e dificultosa para todos os brasileiros porque são muito raros aqueles, ou, é uma minoria que consegue se sentir usufrutuária realmente de todas esses direitos, de todos esses elementos: civis, políticos e sociais”. Defende que a pessoa privada de liberdade não perde a sua condição de cidadão, pois “seria impossível, ele teria que deixar de ser um brasileiro, ser um estrangeiro”. No entanto este mesmo grupo:

---

<sup>71</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – W.

<sup>72</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – V.

está dentre aqueles que têm o exercício da sua cidadania mais degradado por uma atuação do Estado e não é só por uma inação do Estado, mas por uma atuação do Estado.

Então, sim! A cidadania da pessoa privada de liberdade é muito complicada até de ser descrita porque, praticamente, para não dizer totalmente, está ali sendo tolhido do usufruto e do exercício dos elementos da cidadania, não obstante, esteja claro legalmente que o Estado deve lhe ofertar.

[...]

Então, a cidadania da pessoa privada de liberdade, que do ponto de vista abstrato/legal/teórico não é eliminada pela sentença, do ponto de vista prático ela é uma cidadania constantemente degradada e violada pela ação do estado. Uma ação que muitas vezes se apresenta como inação, mas é uma ação e que é uma violação/degradação que se expande para além do preso, afetando seus familiares, acaba afetando também servidores, familiares de servidores, mas em níveis distintos (informação verbal)<sup>73</sup>.

Esta Conselheira tensiona a degradação da cidadania da pessoa privada de liberdade, justamente como uma atuação deliberada do Estado, pois, mesmo que a degradação ocorra pela inercia do Estado, esta foi planejada e, portanto, desejada.

Este tópico nos revela a compreensão das Conselheiras da Comunidade de Pelotas sobre o tema, revelando as complexidades de se pensar em cidadania da pessoa privada de liberdade. Embora seja uma cidadania amplamente degradada, é a busca pela garantia do usufruto desta que mobiliza o Conselho da Comunidade, mesmo que de forma inconsciente.

---

<sup>73</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Y.

## **4. O CONSELHO DA COMUNIDADE DE PELOTAS E SUA RELAÇÃO COM O USUFRUTO DA CIDADANIA DAS PESSOAS PRIVADAS DE LIBERDADE**

Era dia 19/07/2023, mais uma atividade de fiscalização no PRP. Assim como outras vezes, chegamos um pouco depois das 9:00 horas e passamos pelo processo de revista e iniciamos nossa fiscalização. Tudo corria normalmente até que uma situação chama atenção.

Caminhando pelo corredor, rumo ao destino da fiscalização, um apenado, pertencente ao grupo dos trabalhadores é visto caminhando em nossa direção. Imediatamente, ao virar a esquina do corredor e nos avistar, se encosta de frente para a parede, não ousa nos olhar. Ficando absolutamente em choque com a atitude, que em todo período em que frequentamos o PRP não havíamos presenciado – ao menos notado, uma vez que as manifestações de respeito são realizadas de forma mais sutil – a reação frente a situação precisava acontecer rapidamente. Visando amenizar o desconforto que tal situação causou e ao mesmo tempo indicar ao preso que ele ainda era digno de encarar as pessoas que estavam ali para trabalhar em prol de uma execução da pena justa, um cumprimento de “bom dia” lhe foi lançado, porém, não houve mudança em sua posição e apenas um murmúrio de “bom dia” pode ser ouvido.

Foi a cena de ausência de dignidade mais cruel já presenciada e nada de efetivo pode ser realizado para que aquele indivíduo ainda se sentisse um cidadão, capaz de “enfrentar” os demais. O cárcere é capaz de retirar/aniquilar a dignidade de um homem e é através da garantia de direitos/cidadania que o Conselho da Comunidade busca mitigar os efeitos do cárcere, atuando na perspectiva da redução de danos.

### **4.1. O Conselho da Comunidade de Pelotas: localizando o campo**

O início da história do Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas não conta com registros escritos conhecidos, tal situação pode estar atrelada a característica do trabalho voluntário, rotatividade dos membros e falta

de espaço próprio do Conselho da Comunidade para armazenamento dos documentos. Assim, buscou-se um resgate oral junto a pessoas envolvidas com o órgão.

Uma das entrevistadas afirma que no final dos anos 1990 houve a primeira formação do Conselho da Comunidade na Comarca de Pelotas, surgindo a partir de um movimento da comunidade, tendo como líder uma jornalista. No momento de renovação da diretoria, a Juíza da Execução Penal não aceitou a organização independente do órgão, constituindo ela própria a nova diretoria. No início dos anos 2000, houve uma nova diretoria e neste momento a entrevistada, devido a sua trajetória profissional, foi convidada a participar do órgão. Acompanhando as atividades, identificou que se tratava de um grupo/órgão vinculado a perspectiva assistencialista, sem trabalhar com o viés das políticas públicas, diante disso, se afastou do órgão. Posteriormente, em torno de 2015, foi novamente convidada para integrar o órgão, uma vez que o Conselho da Comunidade havia passado por uma gestão e ficado inativo. Porém, este novo grupo constituído realizou uma atuação personalizada, desfavorecendo a atuação do órgão e ocasionando novamente a inativação do mesmo (informação verbal)<sup>74</sup>

No final de 2017 se inicia a história recente do Conselho da Comunidade de Pelotas. Dentro do Pacto Pelotas Pela Paz<sup>75</sup>, o judiciário se comprometeu a reestruturar o Conselho da Comunidade e fez o chamamento de pessoas e instituições para participar do mesmo. Neste momento, além da entrevistada mencionada acima, que segue atuante no órgão, outras duas entrevistadas participaram deste momento. Uma delas, devido a sua ocupação profissional dentro do órgão da Susepe e outra, devido a sua atuação junto ao Conselho da Comunidade de Canguçu. Esta última, foi convidada pelo Juiz da Execução Penal da Comarca de Pelotas e aceitou o desafio de ser presidenta do Conselho da Comunidade na primeira gestão.

A entrevistada expôs que a gestão anterior, antes da inativação, deixou uma dívida de mais de R\$ 14.000,00 (quatorze mil reais), diante disso, propôs que

---

<sup>74</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

<sup>75</sup> “O Pacto Pelotas pela Paz é um plano de segurança pública, liderado pela Prefeitura Municipal, desde 2017. Constituído por um conjunto de estratégias que buscam a redução da violência e promoção de uma cultura de paz” (Prefeitura Municipal [entre 2017 e 2024]).

assumiria a presidência do órgão caso a dívida fosse perdoada, uma vez que seria inviável regularizar o órgão sem a extinção da dívida. Tendo esta condição aceita, permaneceu atuante no Conselho da Comunidade de Pelotas durante dois anos (informação verbal)<sup>76</sup>.

Existiram dificuldades na regulamentação do órgão em 2017, devido à falta de informações/documentações. Já possuindo experiência em outro Conselho da Comunidade e atuando junto a 5ª Delegacia Penitenciária Regional, a entrevistada sugeriu ao Juiz da Execução que se autuassem os responsáveis pela gestão anterior do Conselho da Comunidade em Pelotas, uma vez que ao contatarem estes não obtiveram informações e documentações sobre a situação do órgão. Esta ideia foi refutada pelo Juiz (informação verbal)<sup>77</sup>.

Diante dos relatos podemos concluir duas situações. Primeiro, há um *modus operandi* que utiliza o método do convite para engajar voluntários, levando em consideração sua atuação pessoal e profissional. Sobre este aspecto, diferentes entrevistadas elencaram que o chamamento realizado pelo Juiz gera uma alta participação momentânea, ou seja, devido a importância atribuída ao judiciário se sentem lisonjeados em serem reconhecidos e acabam participando. Contudo, seguidamente, compreendem que a participação no Conselho da Comunidade não gera *status*, bem como, é um trabalho que alcança pequenas conquistas, levando ao seu afastamento do órgão.

A segunda conclusão é de que o ano de 2017 é um marco para o Conselho da Comunidade de Pelotas, neste momento o órgão se consolida, embora permeado de dificuldades e fragilidades que serão exploradas ao longo deste capítulo.

Visando corroborar a história oral apresentada pelas entrevistadas, buscamos junto ao Cartório de Registros de Pessoas Jurídicas, ao qual o Conselho da Comunidade está vinculado, informações sobre o mesmo. Consta registrado que o Estatuto Social do Conselho da Comunidade, que a época era denominado como Conselho da Comunidade de Assistência aos Apenados do Presídio Regional de Pelotas, foi registrado no dia 24/05/2005. Não há como afirmar que ações anteriores não existiram, o relato da entrevistada é uma fonte que confirma essa situação. As

---

<sup>76</sup> Entrevista com Conselheira.

<sup>77</sup> Entrevista com Conselheira.

razões de não terem sido encontradas podem se dar por dois motivos, elas podem ter sido realizadas sob outra denominação, ou, não terem sido formalizadas por meio de registro da instituição<sup>78</sup>.

O documento fornecido pelo Cartório de Serviço Notarial e Registral também ratificou as inativações ocorridas ao longo dos anos. Foram averbadas, arquivadas e registradas atas nos anos de 2009, 2017, 2019 e 2021. Estes registros se referem as atas de eleição e o Estatuto Social vigente à época indica um mandato de dois anos, o que significa que somente a partir da reestruturação de 2017 não houveram mais interrupções nas atividades do Conselho da Comunidade, no que consiste a uma atuação formalizada.

Outro fator que chama atenção é a fragilidade dos dados, mesmo se tratando de dados oficiais. Tivemos acesso aos dados detalhados sobre os Conselhos da Comunidade do Rio Grande do Sul (planilha), coletados para a pesquisa do CNJ (CNJ, 2021)<sup>79</sup>. Nesta planilha consta a informação de que o Conselho da Comunidade de Pelotas foi instituído em 08/11/2016, não temos conhecimento sobre o sujeito responsável por responder a pesquisa, no entanto, esta informação não é validada nem pelas entrevistas, nem, pelo registro cartorial.

Ainda sobre o novo momento do Conselho da Comunidade, vale destacar o porquê de sua manutenção ativa. Ao longo da pesquisa de campo houve um momento em que a dissolução do órgão foi cogitada. Este tema não esteve presente em nenhuma pauta de reunião, mas foi motivo de conversas informais. A motivação para a dissolução seria a sobrecarga em relação a poucos membros e a alta demanda, inviabilizando que ações mais concretas pudessem ser realizadas, além da falta de apoio e reconhecimento por parte de outros órgãos e instituições.

---

<sup>78</sup> A busca junto aos registros cartoriais ocorre por meio do nome da instituição e, em havendo alteração no mesmo, a busca não faz a vinculação. Assim, caso tenha ocorrido uma alteração no Estatuto Social que altere o nome do órgão, a busca não comporta as novas informações. A alteração do nome do Conselho da Comunidade será abordada em momento oportuno, mas aqui destaco que, tendo esta alteração ocorrido durante o trabalho de campo e, portanto, sendo de conhecimento da pesquisadora, houve a possibilidade de realizar a busca por meio do nome anterior.

<sup>79</sup> Na apresentação final dos dados na pesquisa do CNJ, não há especificação individual dos Conselhos da Comunidade. Tivemos acesso a planilha do RS através de contato com o pesquisador responsável pela coleta e catalogação dos dados na região sul.

Nas entrevistas, uma das conselheiras de Pelotas, abordando a temática da sobrecarga, questionou “porque não nos inativamos?” e ela respondeu “porque temos pessoas que estão muito comprometidas”. Analisando criticamente continua:

a força do Conselho e a permanência da existência do Conselho, não pode estar sustentada em personalidades que estão comprometidas. O Conselho se fortalece com essas personalidades, mas se ele é dependente dessas personalidades ele está à mercê da inatividade a qualquer momento. E isso está demonstrado pelos inúmeros Conselhos no Brasil e no Rio Grande do Sul que se tornaram inativos quando de repente um presidente resolveu se “aposentar” (informação verbal)<sup>80</sup>.

Há uma dificuldade em aproximar as pessoas da questão penitenciária e da execução penal. Ainda, há a dificuldade em manter as pessoas vinculadas e engajadas. Pelotas possui mais de 300 mil habitantes, contudo, o Conselho da Comunidade conta apenas com dez Conselheiras, mesmo após realizar ação de chamamento de novos membros com o apoio do judiciário, as instituições não enviaram representantes na atividade e os que o fizeram, posteriormente não indicaram representantes para compor o Conselho da Comunidade.

Diante desse quadro, cabe destacar quem são os membros do Conselho da Comunidade, bem como, apresentar algumas dinâmicas de fluxos de ingresso e saída que ocorreram ao longo do período de acompanhamento do campo. Faremos isso no tópico a seguir.

#### 4.1.1. Quem são os membros do Conselho da Comunidade de Pelotas e seus fluxos de ingresso e desligamento

Há uma rotatividade nos membros do Conselho da Comunidade, há casos em que comparecem somente a uma reunião e se retiram, em outros se mantem vinculados ao grupo de *WhatsApp*, no entanto não são ativos. Durante o período de acompanhamento, 23 nomes foram citados nas Atas das reuniões ordinárias mensais, no entanto, a ampla maioria não atuou de forma constante, participando pontualmente da atividade, sendo que o número de membros ativos circunda em dez pessoas.

---

<sup>80</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Y.

Existe uma prática de “retirar” do grupo de *WhatsApp* as pessoas que não se engajam e ao mesmo tempo não se retiram voluntariamente, para isso se estipula um momento/reunião, como sendo de renovação de interesse em participar do órgão. Contudo, se pratica uma tolerância com os indivíduos que exercem cargo na diretoria, uma vez que o Conselho da Comunidade tem dificuldade em completar seus cargos e, por vezes, mesmo que determinada conselheira afirme que não poderá participar de forma ativa, ocupa um cargo no Conselho Fiscal ou como vice-presidente, segunda secretária ou ainda, segunda tesoureira, ou seja, cargos que permitem um comprometimento menor, sem afetar substancialmente a atuação do órgão.

Dentre as entrevistadas na pesquisa, quatro já se retiram do Conselho da Comunidade, todas elas realizando a comunicação formal do seu desligamento, não se tratando de afastamento decidido pelo grupo. Apesar dos afastamentos, torna-se importante traçar o perfil de todas as entrevistadas, uma vez que exerceram suas funções.

Como já exposto em momento anterior, as entrevistas vinculadas ao Conselho da Comunidade de Pelotas foram no número de nove. Passamos agora a compreender seu perfil e como tomaram conhecimento do Conselho da Comunidade e passaram a integrar o mesmo.

*Water resistant* é do sexo feminino, tem 71 anos e é aposentada, seu envolvimento com o Conselho da Comunidade acontece desde 2019. Participando da Pastoral Carcerária assistia sua colega falando sobre o Conselho da Comunidade, da qual já era integrante e da importância de se envolver com o órgão. Na sua perspectiva, o trabalho pastoral por ser focado na religião não abarca o contexto complexo da questão carcerária, complexidade que é observada e trabalhada no Conselho da Comunidade, assim, as instituições se complementam. Na sua visão, é a partir do Conselho da Comunidade que um trabalho concreto, levando em consideração as vulnerabilidades que se encontram no cárcere, pode ser realizado (informação verbal)<sup>81</sup>.

Rosa foi a responsável por influenciar *Water resistant*. Rosa tem 68 anos, é aposentada e do sexo feminino. Tomou conhecimento do Conselho da Comunidade

---

<sup>81</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

por meio da Pastoral Carcerária, mas seu ingresso se dá a partir de uma aproximação com as discussões do Pacto Pelotas Pela Paz e a reestruturação do Conselho da Comunidade em 2017. Durante a entrevista ela afirmou:

A Pastoral Carcerária sempre aconselhou e aconselha a gente a participar do Conselho da Comunidade em cada cidade onde a gente atua. Então, eu participando de um encontro no Fórum, com o [Nome do Juiz], era para falar sobre o Pacto pela Paz [...]. [Neste encontro foi abordada] a reorganização do Conselho da Comunidade, daí eu passei a participar das reuniões que ele [Juiz] promoveu. Porque eu queria participar do Conselho, justamente por causa da Pastoral Carcerária, que nos orienta a participar do Conselho (informação verbal)<sup>82</sup>.

Assim como sua colega da Pastoral Carcerária, entende que ambas instituições, Pastoral Carcerária e Conselho da Comunidade, se complementam. Isso porque, a Pastoral Carcerária realiza o trabalho eclesial, de assistência religiosa, mas não consegue abranger outros aspectos, principalmente no que diz respeito as questões jurídicas que envolvem a dinâmica da vida dos privados de liberdade (informação verbal)<sup>83</sup>.

Com um ingresso mais recente, final de 2023, temos Raquel. Sexo feminino, 53 anos e publicitária. Raquel tinha conhecimento da existência do Conselho da Comunidade e durante sua atuação no júri da Comarca de Pelotas, conheceu Xena, uma das integrantes do órgão. Assim, solicitou informações sobre como poderia participar e Xena lhe indicou participar da próxima reunião mensal, o que de fato Raquel fez (informação verbal)<sup>84</sup>.

Xena, sexo feminino, empresária, 42 anos, é a integrante mais antiga, atuando há oito anos, demonstrando que participa desde antes da reestruturação do Conselho da Comunidade dentro do bojo do Pacto Pelotas Pela Paz em 2017. Sua atuação com dependentes químicos há 20 anos, levou Xena ao conhecimento da existência do Conselho da Comunidade e se identificando com a causa, passou a participar. Perguntada sobre a motivação para seguir atuando no órgão, afirmou que visualiza pequenas alterações dentro do sistema carcerário, visualizando “um resultado social um pouco maior” (informação verbal)<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

<sup>83</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

<sup>84</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

<sup>85</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

Representando a instituição da Defensoria Pública, temos Luiza, sexo feminino, 45 anos. Trata-se de uma representação prevista em lei. Luiza tomou conhecimento do Conselho da Comunidade pela própria instituição da Defensoria Pública, recebendo um e-mail indicando que os Defensores Públicos vinculados a execução criminal deveriam integrar o órgão, não soube precisar o ano do e-mail, devendo ser entre 2013 e 2014. Quando o Juiz da execução penal da Comarca de Pelotas realiza o movimento de organização do Conselho da Comunidade, a Defensoria Pública é chamada e passa a participar das atividades. Quando perguntada sobre sua motivação para atuar no Conselho da Comunidade, elencou que devido a intensa atuação do órgão, ela consegue se manter mais próxima do presídio em aspectos que ultrapassam o atendimento jurídico. Pontuou que devido a grande demanda de trabalho e ser apenas uma profissional na execução criminal, enfrenta dificuldades para exercer todos os papéis que são esperados dos Defensores Públicos. Assim, sua participação no Conselho da Comunidade permite expandir seu olhar e atuação para outros elementos que merecem atenção, além do aspecto jurídico. Elucidou que

muitas vezes é através do Conselho que eu tomo conhecimento de situações extremamente graves, que eu não saberia se não fosse por participar das reuniões e do grupo. Então, eu me sinto mais segura fazendo parte do Conselho, porque sei que situações que talvez não chegassem até mim, também chegam através do Conselho. Isso me motiva e me faz ser presente (informação verbal)<sup>86</sup>.

Gervásio, único entrevistado do sexo masculino, 52 anos, professor universitário. Sua trajetória com o Conselho da Comunidade se entrelaça com sua atuação profissional. Devido a sua atuação em pesquisas na questão penitenciária, no final dos anos 1990 tomou conhecimento da estruturação do que seria o primeiro Conselho da Comunidade da Comarca de Pelotas. Nos anos 2000 foi convidado pela Juíza para integrar o Conselho da Comunidade, acompanhando o grupo teve a percepção crítica de que os Conselhos da Comunidade atuavam de modo bastante assistencialista o que desencadeou uma pesquisa sobre o tema, mas por questões financeiras e pessoais ela não avançou e com o tempo acabou se afastando do Conselho da Comunidade. Aproximadamente em 2015, houve um novo movimento, após um período de inatividade e Gervásio participou deste momento. Contudo, a nova gestão exerceu uma atuação bastante personalizada, dificultando a

---

<sup>86</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

operacionalização do órgão, gerando um novo afastamento do entrevistado (informação verbal)<sup>87</sup>.

Já em 2017, no que é considerado a reestruturação do Conselho da Comunidade de Pelotas, como um aspecto do Pacto Pelotas Pela Paz, o Poder Judiciário, dentre outras ações, se comprometeu com a reativação do Conselho da Comunidade. Neste momento Gervásio participou da atividade de chamamento de membros, representando a UCPel, no entanto, seu ingresso se dá como membro da sociedade civil e não como representante da Universidade. Alcançando um grau de maturidade em sua trajetória, entendeu que era o momento de realizar uma atuação mais comprometida, a fim de evitar que antigas situações de atuação meramente assistencialista se repetissem e a inativação ocorresse novamente. Há um comprometimento pessoal na perspectiva de fortalecer o órgão e assim lograr êxito naquilo que a legislação prevê como sua função, realizando assim uma ciência engajada, a partir de um cidadão engajado (informação verbal)<sup>88</sup>.

Representando a Frente dos Coletivos Carcerários do Rio Grande do Sul – Comissão Pelotas, organização de familiares de pessoas privadas de liberdade, o Conselho da Comunidade conta com a presença de Mariele, sexo feminino, 40 anos, do lar. Em uma reunião rotineira da Frente dos Coletivos Carcerários, onde estava presente integrante do Conselho da Comunidade, tomou conhecimento da existência do órgão na Comarca, era uma informação nova, apesar do contato com o sistema carcerário. A partir desse contato e discutindo a importância da participação dos familiares nos Conselhos da Comunidade, Mariele foi convidada a representar a Frente dos Coletivos no Conselho da Comunidade, sua participação já ultrapassando o tempo de um ano (informação verbal)<sup>89</sup>.

Elizabeth, sexo feminino, 30 anos, advogada, representa a Ordem dos Advogados do Brasil – OAB, seção Pelotas. A OAB é uma das quatro representações elencadas na legislação como componentes mínimos, diante disso, em junho de 2022 o conselho da Comunidade encaminhou ofício para a OAB Pelotas, solicitando a indicação de representante e suplente. O que chama atenção neste caso é que mesmo em relação aos órgãos listados como componentes mínimos na legislação, é

---

<sup>87</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

<sup>88</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

<sup>89</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

necessário que o Conselho da Comunidade se mobilize e solicite a indicação de representação. O ofício foi responsável por tornar o Conselho da Comunidade de conhecimento da Elizabeth, que até o pedido de seu órgão de classe para que assumisse a representação, não tinha conhecimento da existência dos Conselhos da Comunidade. Durante sua fala elucidou:

Quando eu comecei a fazer parte do conselho, foi assim, eu descobri um mundo totalmente novo, de pessoas muito engajadas, muito atuantes na execução penal, na defesa dos Direitos Humanos dos presos, de todas as pessoas envolvidas com o sistema penitenciário. E eu confesso que isso me encantou, que é algo que eu nem imaginava que existisse (informação verbal)<sup>90</sup>.

Por fim, Ana, sexo feminino, 53 anos, servidora pública, ingressou representando o Instituto Federal Sul-Rio-Grandense – Campus Pelotas (IFSul). Ela é a única integrante advinda de uma atividade de chamamento de membros que foi realizada pelo Conselho da Comunidade em parceria com o judiciário<sup>91</sup> (informação verbal)<sup>92</sup>.

Temos três formas de participação distintas nas descrições acima. No caso de *Water resistant* e Rosa, elas não representam formalmente a Pastoral Carcerária, pois nunca houve uma comunicação oficial. Luiza, Elizabeht, Ana e Mariele representam instituições, onde duas delas (Luiza – Defensoria Pública e Elizabeht – OAB) são componentes mínimos dos Conselhos da Comunidade, conforme a lei (Brasil, 2024b), já Ana e Mariele representam instituições pública e privada, respectivamente. Raquel, Xena e Gervásio, embora possuam vínculos com instituições privadas, nos dois últimos casos, inclusive a UCPel é parceira em diversas atividades devido a relação de trabalho de Gervásio, eles são representantes da sociedade civil.

Outro fator que pode ser observado diante das informações logradas nas entrevistas é que, em sua ampla maioria, o ingresso no Conselho da Comunidade ocorre por meio de convite. Seja este, por parte do Poder Judiciário, no momento da estruturação do órgão, seja posteriormente por meio dos membros participantes, bem como, diante de ação encabeçada pelo Conselho da Comunidade. Há uma busca ativa por novos membros, mas que, conforme ação de chamamento de novos

---

<sup>90</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

<sup>91</sup> Maiores informações serão fornecidas no tópico sobre as atividades mais que típicas do Conselho da Comunidade.

<sup>92</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

membros descrita anteriormente, não obtém êxito em larga escala, mantendo o número de conselheiras baixo. Ana Paula Galdeano (2013) esclarece que pessoas engajadas normalmente atuam em mais de um espaço, isto também se verifica no caso do Conselho da Comunidade, onde diferentes conselheiras atuam em outras causas ou instituições.

Ao longo do período de campo alguns ingressos e saídas de membros ocorreram. Algumas participações foram extremamente rápidas, contando com uma ou duas aparições nas reuniões, foi o caso de representação da organização Quilombo Urbano e Coletivo de Mulheres 8M. A organização do Quilombo Urbano chegou até o Conselho da Comunidade por meio de uma das conselheiras, que conhecia o movimento. Quando da sua presença na reunião mensal, já na modalidade presencial, o representante se mostrou muito interessado em participar do Conselho da Comunidade, inclusive com planos de organizar atividades de educação voltadas para familiares de pessoas privadas de liberdade com foco no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Contudo, não retornou nas reuniões seguintes e não estabeleceu contato para avançar na proposta do curso aos familiares. No tocante ao Coletivo de Mulheres 8M, o movimento buscou contato com o Conselho da Comunidade e encaminhou sua representação formalmente, no entanto, após participação em duas reuniões a representante encaminhou o seu pedido de desligamento. Posteriormente se tomou conhecimento que esta se desligou também do movimento, contudo, não houve nova indicação para representar o grupo no Conselho da Comunidade. Há uma dificuldade na permanência dos sujeitos, todavia, a participação no Conselho da Comunidade depende da vontade dos sujeitos e instituições representadas.

Com relação a participação de representação do PRP junto ao Conselho da Comunidade, há uma situação peculiar. Quando do início das atividades de campo, havia uma conselheira que se intitulava como representante do PRP, no entanto, essa representação não era formalizada e nem contava com um fluxo de diálogo livre. Outras participantes vinculadas ao PRP também integraram o Conselho da Comunidade, todavia, nenhuma representação formalizada. Em determinado momento, o Conselho da Comunidade encaminhou ofício, via e-mail, sugerindo que o a Unidade Prisional indicasse representação para compor o órgão, sugestão atendida. Vale destacar que este movimento foi incitado por uma das servidoras da equipe

técnica do PRP, devido a sua aproximação com o Conselho da Comunidade e seu desejo de que o diálogo entre as instituições fosse oficializado. A participação ativa nas reuniões mensais do Conselho da Comunidade evidenciou dois aspectos, um positivo e outro negativo. A comunicação direta e frequente, além do retorno de questionamentos e informações pode ser compreendida como elemento positivo da participação, no entanto, o aspecto negativo ficou mais evidenciado e preponderante na relação, configurando uma percepção de constante vigilância por parte da representação do PRP em relação as atividades do Conselho da Comunidade, além de intensificar a tensão entre as instituições, ao repassar informações descontextualizadas e distorcidas, atribuindo ao Conselho da Comunidade o papel de “oponente”.

Por motivos pessoais a representante precisou se afastar do Conselho da Comunidade. Ao abordar o assunto durante reunião ordinária mensal, restou acordado que é a instituição representada que deve promover a indicação de novo nome, não sendo necessário nenhum movimento por parte do Conselho da Comunidade, sendo esta conduta válida para todas as instituições com representações. Ademais, ficou evidente que a presença de representantes de agências de controle criminal inibe o trabalho do Conselho da Comunidade, logo, seguindo a recomendação do CNJ, decidiu-se por não possuir representação do PRP no Conselho da Comunidade.

#### 4.1.2. O desejo dos membros para o Conselho da Comunidade

Durante reunião ordinária em 07/12/2022 um grupo focal se formou naturalmente. Diante da frustração com o Conselho da Comunidade, no que tange à participação dos membros e seu engajamento, a presidente pontuou que cogitou a possibilidade de indicar a dissolução do Conselho da Comunidade. Há dilemas no que consiste ao afastamento de membros inativos, uma vez que ocupam cargos na diretoria e seu afastamento geraria prejuízos no cadastro cartorial. Apesar da fragilidade do Conselho da Comunidade, por acreditar que ainda é possível reorganizar o mesmo e traçar linhas de atuação, uma dinâmica reflexiva foi proposta e a partir dela pode-se observar não apenas opiniões individuais, mas a visão coletiva

do órgão. A dinâmica foi distribuída em duas etapas, composta por duas perguntas: 1) Qual Conselho nós queremos? e 2) Como faremos para alcançar esse Conselho? Há pontos importantes que foram destacados na roda de conversa.

O aspecto da falta de membros engajados, motivo para cogitar a dissolução do Conselho da Comunidade, foi levantado, sendo necessário buscar novos integrantes, uma vez que o grupo é muito pequeno e acaba ficando sobrecarregado e não dá conta de atender todas as demandas.

A perspectiva de um Conselho da Comunidade que continue com seu papel fiscalizador, uma vez que foi consenso que este papel é desenvolvido de modo satisfatório, foi destacado, bem como exercer a função de agregador (que busque trabalhar com outras instituições). Buscar a participação não apenas das instituições previstas na lei, mas também Universidades, e o setor da construção civil, por exemplo. O diálogo com setores específicos dentro da administração do sistema prisional também foi indicado como válido, neste período havia um movimento de aproximação com a equipe técnica do PRP para viabilizar um fluxo de demandas e projetos, que restou infrutífero.

No grupo focal apareceu também a ideia de um Conselho da Comunidade que visa suprir carências, pensando nas carências do sistema penitenciário. Além da necessidade de captação de recursos para abarcar tal demanda e neste aspecto não se identifica um grupo de trabalho atuante ou capacitado, sendo a principal fonte de recursos a VEC Regional, por meio dos editais de distribuição dos valores das penas pecuniárias. No momento da reunião até mesmo esta fonte estava impossibilitada, uma vez que o Conselho da Comunidade descobriu um débito tributário junto a receita municipal e a regularização se tornou um processo moroso. A sugestão para minimizar esta deficiência do Conselho da Comunidade foi agregar entidade assistencialistas. Uma vez que doações para estabelecimentos prisionais são raros, há um preconceito em relação ao tema, logo, instituições que trabalham com essa dinâmica de forma sistemática e reiterada possuem os meios adequados para alcançar essas doações, para posteriormente fazer os encaminhamentos.

Outro tema que apareceu foi a assistência aos familiares, uma das conselheiras trabalha há muitos anos com esta perspectiva, podendo-se afirmar que o trabalho ocorre de forma isolada, uma vez que o Conselho da Comunidade não consegue

abarcam todos os aspectos da complexidade da questão penitenciária de forma satisfatória. Um desejo esboçado é que o Conselho da Comunidade tenha um plano de ação, com projetos a serem executados e em andamento. Essa é uma questão complexa, uma vez que a elaboração de projetos é uma ação trabalhosa e não há membros engajados no tema.

Abordando a falta de conhecimento do privado de liberdade e seus familiares em relação ao Conselho da Comunidade, formas de tornar o mesmo conhecido devem ser pensadas, bem como, popularizar o Conselho da Comunidade no meio da sociedade civil, uma vez que é pouco conhecido e sua divulgação se faz necessária.

Estas foram algumas das observações levantadas durante a primeira rodada e embora muitas carências e dificuldades tenham sido evidenciadas, foram destacados também pontos positivos da atuação do Conselho da Comunidade. A efetividade da denúncia de tortura, realizada a partir das fiscalizações<sup>93</sup>, embora não possa ser dimensionada de forma mais concreta, foi indicada como positiva, uma vez que os casos de reclamações por maus tratos não têm se repetido. A alta demanda de pedidos de remição da pena por estudo também foi levantada pela representante da Defensoria Pública, afirmando que tal situação não se visualizava anteriormente e é uma consequência da construção do Núcleo Estadual de Educação de Jovens e Adultos (NEEJA) na Unidade Prisional.

Em relação à segunda pergunta, sobre o que fazer para que o Conselho da Comunidade alcance os objetivos que são esperados dele, se falou da necessidade de dar visibilidade para as ações do Conselho da Comunidade. Sendo, portanto, necessário pensar em mecanismos que possibilitem o conhecimento das ações do Conselho da Comunidade por parte da sociedade em geral, dos privados de liberdade, bem como, dos familiares.

Nesta seara, uma atividade de apresentação do Conselho da Comunidade, pensado dentro do evento Prisão, Universidade e Comunidade no ano de 2023, se mostrou uma oportunidade de divulgar o órgão. Para esta atividade, diferentes instituições e grupos seriam convidados para que trouxessem suas visões sobre como o sistema prisional afeta seus grupos.

---

<sup>93</sup> Discutiremos este tema a seguir.

Comissões<sup>94</sup> atuantes foram elencadas como imprescindíveis para se alcançar o Conselho da Comunidade que foi descrito como o almejado. Assim, divisão de tarefas e comissões organizadas foram descritas como fundamentais, estas devendo gozar de autonomia, para que as atividades não estejam todas atreladas à presidência, sobrecarregando a mesma.

Outra questão que se mostrou importante para alcançar o Conselho da Comunidade esperado pelas conselheiras é a capacitação, enquanto membros, para elaborar projetos. Ação desta natureza já ocorreu, no entanto, novos membros ingressaram e atualizações são necessárias.

Esta foi a última reunião do Conselho da Comunidade em 2022 e o planejamento das ações propostas restou para ser dinamizada no ano seguinte. Acompanhando o desenvolvimento do trabalho, algumas ações foram dinamizadas, outras, no entanto, não se concretizaram<sup>95</sup>.

#### **4.2. Atuação do Conselho da Comunidade de Pelotas**

As entrevistadas que atuam no Conselho da Comunidade da Comarca de Pelotas, desde a reestruturação em 2017, afirmaram que este vem atuando de modo a reconhecer a complexidade da questão penitenciária e os diferentes atores que compõem este espaço. Tal atuação não condizia com o nome registrado junto ao Cartório, que era *Conselho da Comunidade de Assistência aos Apenados do Presídio Regional de Pelotas*, nome utilizado apenas em documentação formal na qual sua referência era exigida, pois em todas as demais circunstâncias já se utilizava Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas. Após inúmeros debates e uma análise detalhada do Estatuto Social original, alterações foram propostas, aprovadas e votadas em fevereiro de 2023.

Além da alteração do nome do órgão, adequações na organização interna também foram realizadas e de modo mais significativo os objetivos foram realinhados

---

<sup>94</sup> As comissões seriam pequenos grupos com foco determinado, podendo haver comissões para fiscalização, elaboração de projetos, relações com a sociedade civil, etc.

<sup>95</sup> No próximo tópico algumas dessas ações serão retomadas e detalhadas.

com a atuação já existente. Na Tabela 1, podemos observar um quadro comparativo em relação às alterações nos objetivos do Conselho da Comunidade, elencados no Estatuto Social.

Tabela 1 – Tabela comparativa entre os Estatutos Sociais

Estatuto Social original	Estatuto Social vigente
<p>1 – Prestar assistência à população carcerária, na área de sua competência, visando assegurar seus direitos constitucionais legais.</p> <p>2 – Auxiliar as autoridades judiciárias e administrativas em todas as ações de ressocialização dos apenados e egressos do sistema penitenciário.</p> <p>3 – Cooperar com atividades de prevenção, reeducação e reinserção social dos apenados.</p> <p>4 – Diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao apenado, em harmonia com a direção do estabelecimento carcerário.</p> <p>5 – Sensibilizar a comunidade abrangida pelo Presídio Regional de Pelotas para a questão carcerária.</p> <p>6 – Buscar na comunidade, atividades que possam ser desenvolvidas dentro do estabelecimento ou fora, na medida da possibilidade, ocupando o tempo ocioso do apenado.</p> <p>7 – O cuidado com a prevenção e a reincidência dos apenados.</p>	<p>I – Protagonizar ações e políticas dirigidas à população em execução penal, na área de sua competência, bem como aos servidores penitenciários, familiares destes grupos e demais envolvidos na execução penal, visando assegurar seus direitos legais.</p> <p>II – Auxiliar as autoridades judiciárias e administrativas em todas as ações de enfrentamento da vulnerabilidade social e criminal dos apenados e egressos do sistema de execução penal, bem como de seus familiares.</p> <p>III – Cooperar com atividades de prevenção e enfrentamento da vulnerabilidade social e criminal, incluindo perspectivas de inserção social, dos apenados e egressos do sistema de execução penal, bem como de seus familiares.</p> <p>IV – Diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor efetivação dos direitos dos apenados, em diálogo com a direção do estabelecimento carcerário.</p> <p>V – Sensibilizar a comunidade da Comarca de Pelotas para a questão carcerária, protagonizando e colaborando com a elaboração de ações e políticas no âmbito municipal da execução dos serviços penais.</p> <p>VI – Buscar na comunidade, atividades que possam ser desenvolvidas dentro do estabelecimento ou fora, na medida da possibilidade e em especial no âmbito da educação, do trabalho e geração de renda,</p>

	favorecendo assim o enfrentamento da vulnerabilidade social e criminal do apenado. VII – O cuidado com a prevenção e a reincidência dos apenados.
--	--

Fonte: Elaboração própria com base nos Estatutos Sociais

Analisando as alterações se observa que a primeira versão possui um viés assistencialista, atuando exclusivamente em prol do indivíduo privado de liberdade e limitando-se ao PRP. Sua versão atualizada, de 2023, reconhece a complexidade envolvida na execução penal e os diferentes atores participantes, bem como, utiliza de linguagem que visa ampliar os campos de atuação.

A competência do órgão é relativa a todas as unidades de execução penal na Comarca, contudo, diante do pequeno grupo que atua, há necessidade de priorizar algumas demandas em detrimento de outras. Assim, o foco da instituição está no PRP, porém, carta aberta contendo denúncia de violação de direitos humanos aos recuperandos em cumprimento de pena na Associação de Proteção e Assistência aos Condenados (APAC) Pelotas, de origem dos familiares, gerou a necessidade de atenção para a situação<sup>96</sup>.

Até este momento não havia sido comunicada nenhuma espécie de desconformidade da APAC Pelotas em relação ao tratamento fornecido. A carta aberta datada de 05/02/2024 denunciava o isolamento superior a 70 dias, de cinco recuperandos, absolutamente em desconformidade com a legislação penal. Diante da denúncia, após deliberação em reunião ordinária mensal, optou-se por solicitar explicações sobre o caso a APAC Pelotas por meio de ofício, que não obteve retorno, e realizar uma visita a instituição. Chamamos esta ação de visita, pois, ela foi agendada a fim de realizar uma reunião com a administradora da instituição, apesar de observarmos a instituição de modo crítico como ocorre durante as fiscalizações.

Entendendo que o Conselho da Comunidade não dispõe de caráter investigativo, a visita buscou compreender a origem da denúncia, conhecer o espaço físico e a dinâmica na qual os recuperandos se encontram. Após a visita os membros

---

<sup>96</sup> Embora a ocorrência seja posterior ao período de maior observação do campo (março 2021 à setembro de 2023), torna-se importante analisar algumas situações para demonstrar como o campo de atuação do Conselho da Comunidade é dinâmico.

compartilharam suas observações durante a próxima reunião mensal, elencaram que não havia espaço para um isolamento individual e/ou espaço próprio, sendo a restrição relativa ao próprio alojamento. No entanto, três situações foram elencadas como preocupantes: 1) presença de pessoa LGBTQIA+ sem espaço individual no alojamento; 2) espaço inadequado para banho de sol e 3) regulamento das APACs mais rigoroso que a legislação. Frente a estas observações dois encaminhamentos foram realizados, primeiro um novo contato por e-mail com as observações foi encaminhado para a APAC Pelotas e segundo, com relação ao regulamento, um ofício foi encaminhado para a Fraternidade Brasileira de Assistência aos Condenados (FBAC), instituição responsável pela administração das APACs no Brasil. Em ambas as situações não houve retorno e ficou acordado que novo contato será realizado, desta vez em forma de fiscalização.

Para compreender as diferentes frentes de atuação do Conselho da Comunidade, nos utilizamos de classificação elaborada por Rochester Oliveira Araújo (2014) que ao estudar a Defensoria Pública classifica suas atividades em “típicas” e “mais que típicas”. Para o autor a primeira corresponde a defesa processual dos hipossuficientes, “prestando a assistência jurídica gratuita, nos moldes da atuação tradicional do órgão” (Araújo, 2014, p. 136), já no segundo caso, trata-se da atuação política, a participação em espaços de proposição de políticas públicas e defesa de direitos para além do âmbito dos processos. Ou seja, a atuação “típica” é a atuação esperada e tradicional, enquanto a perspectiva “mais que típica” é o avanço para além da obrigação primeira.

Tal classificação também se aplica ao Conselho da Comunidade, onde encontramos frentes de atuação que são esperadas, inclusive, exigidas por lei do órgão, enquanto outras ações são desenvolvidas na expectativa de avançar de modo satisfatório nas suas atribuições. Passaremos a analisar algumas dessas situações.

#### 4.2.1. Atividades típicas

Como atividades típicas do Conselho da Comunidade, podemos destacar as reuniões ordinárias mensais e as fiscalizações. As reuniões ordinárias mensais foram

no número de 21, já as fiscalizações acompanhadas e analisadas foram em número de 12.

As reuniões ordinárias mensais ocorrem como forma de planejamento do Conselho da Comunidade, tratando tanto de aspectos burocráticos – em menor escala, como desenvolvimento das ações – tema predominante. Vale destacar que as fiscalizações não são planejadas nestas reuniões, elas são organizadas pela Comissão de Fiscalização, no entanto, os relatórios são aprovados nessas reuniões para o devido encaminhamento dos mesmos.

Analisando as reuniões mensais, por meio das atas e anotações pessoais, algumas observações podem ser realizadas. As reuniões, em regra, ocorrem na primeira quarta-feira do mês, às 17:30h. Janeiro é um mês no qual o Conselho da Comunidade não se reúne, trata-se de uma espécie de recesso, uma vez que devido as festividades muitas pessoas não se encontram na cidade. Observando a sua periodicidade, levando em consideração o almejado – reuniões mensais, exceto janeiro – verifica-se que há lacunas nesse processo.

No ano de 2021 (março a dezembro), foram realizadas sete reuniões, restando três meses sem a atividade. Todas elas ocorreram de modo remoto, devido a pandemia de COVID-19<sup>97</sup>, na última reunião em 22/12/2021 se tratou da expectativa de retornar as atividades presenciais no ano de 2022. O ano de 2022 contou com seis reuniões, portanto, ausência em cinco meses. A primeira reunião ocorreu de modo remoto em fevereiro, já a segunda veio a acontecer somente em maio e devido a ausência de espaço físico próprio, ocorreu no espaço comum do condomínio de uma das conselheiras. As quatro reuniões seguintes ocorreram nas dependências do Fórum, em sala da Associação dos Juízes do Rio Grande do Sul (AJURIS), espaço cedido ao Conselho da Comunidade para as reuniões. Já o ano de 2023 (fevereiro a setembro) contou com reuniões em todos os meses, cumprindo assim a periodicidade, sendo a primeira na casa de uma conselheira e as demais nas dependências da UCPel. As reuniões passaram a ocorrer na UCPel, pois, ao tentar reservar a sala da AJURIS no Fórum, o mesmo retornou com a informação de que em alguns meses não seria possível a utilização da sala devido a obras no prédio e o fato de uma

---

<sup>97</sup> Trata-se de uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2. Teve abrangência global, alterando o modo de convivência social e causando milhões de óbitos. No Brasil seu impacto teve início no ano de 2020.

Conselheira ser servidora na UCPel, permitiu que a instituição concedesse uma sala para as reuniões.

Tal situação demonstra a fragilidade do Conselho da Comunidade no que tange à sua liberdade de reunião, não havendo um espaço próprio é necessário buscar alternativas e contar com parceiros para que um espaço seja concedido. Vale destacar que na reunião de agosto de 2022, apesar de a sala da AJURIS estar reservada, o dia não contava com expediente externo no Fórum e houve uma certa dificuldade para os membros do Conselho da Comunidade ingressarem e realizarem a reunião. Para reafirmar esta fragilidade, é de se referir que a partir de março de 2024 as reuniões passaram a ocorrer no IFSul – Campus Pelotas. A UCPel mantinha a possibilidade de ceder espaço, porém, existia uma limitação de horário devido às aulas noturnas e o novo espaço cedido não encontrava tal dificuldade, pois não se trata de sala de aula, mas sim, espaço próprio para reuniões.

Importante salientar que somente no Fórum o Conselho da Comunidade dispunha de um armário para armazenamento de documentos, contudo, desde o início da pesquisa de campo, ele nunca foi acessado, sendo seu conteúdo desconhecido. Não há, sequer, a certeza de que ele ainda se encontra na sala da AJURIS, devido as reformas realizadas. Na UCPel e no IFSul – Campus Pelotas, não há espaço destinado ao Conselho da Comunidade, apenas a cessão do uso da sala.

Analisando a participação dos membros por reunião, temos uma média de oito presenças. Comparando os locais de realização das reuniões, houve um leve declínio quando elas passaram a ocorrer na UCPel. Também se verificou que houveram participações únicas, ou seja, pessoas que participaram apenas em um momento específico, com a promessa de se integrar ao grupo, ação que não ocorreu. Estas situações de participações pontuais gerou o ingresso dessas pessoas no grupo de *WhatsApp* e a permanência durante um período que ultrapassa a efetiva participação, pois não houve manifestação de desejo de se desligar e nem a saída voluntária, logo, momentos de exclusão de contatos no grupo foram necessários, a fim de manter somente os membros comprometidos.

Durante o período crítico da pandemia de COVID-19, as ações se desenvolveram de modo remoto e lidando com aspectos mais burocráticos. Ações de deslocamento foram bastante pontuais e com participação limitada de membros.

Assim, 2000 a 2022 foi um período utilizado para organizar as atividades do Conselho da Comunidade.

Em diferentes momentos foi externado pelas Conselheiras que, apesar de não haver avanços significativos, a manutenção do contato entre os membros e a regularização burocrática eram muito satisfatórios para o momento enfrentado, impedindo a inativação do órgão. Algumas pautas deste período merecem destaque, a fim de compreender o rumo adotado.

A regularização burocrática foi uma das principais pautas durante o período da pandemia de COVID-19, levando em consideração as figurações (Elias, 2006) que se apresentavam, onde as atividades passaram a se desenvolver no meio virtual, a regularização junto à Receita Federal era uma ação possível. Também neste período, devido a abertura do edital das penas pecuniárias pela VEC-Regional que solicitava a comprovação de regularidade junto a receita municipal (item que não havia sido solicitado em nenhum edital anterior), o Conselho da Comunidade tomou conhecimento de uma dívida tributária junto à receita municipal. Devido a natureza jurídica do órgão, o mesmo era isento do tributo, no entanto, não era uma isenção automática, havendo necessidade de pedido. Esta dívida ativa impossibilitou o Conselho da Comunidade de se habilitar no Edital<sup>98</sup>, contudo, iniciou-se um procedimento administrativo junto à Prefeitura de Pelotas, para regularização da situação, levando em torno de seis meses para sua conclusão.

Esta situação evidencia como os atores do jogo exercem relevância nas *jogadas*. Em um primeiro momento o Conselho da Comunidade estava pronto para lançar sua “jogada”, apresentando projetos no edital, sendo que os projetos prioritários selecionados eram: a) colocação de grades nas salas de aula, embora seja contraditório impor barreiras quando o objetivo é garantir o tratamento do privado de liberdade, se verificou que muitas ações não eram desenvolvidas pela ausência das grades, uma vez que elas eram consideradas como garantia de integridade física aqueles que estavam desenvolvendo os projetos; b) construção de um galpão de trabalho, lembrando que neste momento a Resolução 488 do CNJ ainda não estava em vigor, seria o meio para ampliar a oferta de trabalho dentro da unidade prisional,

---

<sup>98</sup> O Edital das penas pecuniárias da VEC-Regional de Pelotas conta com dois momentos: a) habilitação das instituições, onde há a comprovação de regularidade do órgão; b) apresentação dos projetos para pleitear aprovação e recebimento das verbas.

possibilitando o ingresso de empresas privadas; c) kits de higiene, não obstante seja responsabilidade do Estado garantir os direitos dos indivíduos privados de liberdade, é de conhecimento geral as precariedades do sistema carcerário e este projeto seria uma forma de mitigar os danos diretos aos quais estes sujeitos são submetidos; d) encontro de valorização de servidores, estes encontros ocorreram antes da pandemia de COVID-19 e segundo a avaliação das conselheiras envolvidas, foi uma ação positiva, que além de aproximar os servidores do Conselho da Comunidade, também permitia a discussão de temas vinculados aos direitos dos privados de liberdade e o papel dos servidores na execução da pena; e) verba para manutenção do Conselho da Comunidade, ainda que o trabalho junto ao Conselho da Comunidade seja voluntário, há gastos inerentes a manutenção do órgão, especialmente para a manutenção da regularidade tributária, como honorários de contador e taxas cartoriais que exigem o desembolso de valores por parte dos membros, uma vez que o Conselho da Comunidade não dispõe de verba própria.

Após a identificação da pendência tributária com a Receita Municipal e o fluxo demorado para a regularização, o Conselho da Comunidade precisou abdicar da “jogada” inicialmente programada e ressignificar suas possibilidades de atuação, para além das possibilidades que exigiam uma regularização junto a Receita Municipal.

Ponderando sobre a verba para manutenção do Conselho da Comunidade, este assunto não obteve avanços durante o período de campo, contudo, durante capacitação oferecida pelo CNJ, com base na Resolução 488 do órgão, no dia 25/10/2023, foi explicitado que os Conselhos da Comunidade podem solicitar isenção cartorial aos juízes da execução penal. O Conselho da Comunidade utilizou de tal informação para dar início ao registro da nova diretoria, eleita em 2023, não encontrando nenhuma resistência por parte do cartório em reconhecer tal isenção. Contudo, ela ainda não abarca os honorários do contador, bem como, as taxas bancárias para manutenção da conta. Neste último caso, também houve um ofício endereçado ao banco, para que o órgão fosse isentado dessa taxa, esta ação é anterior ao período da pesquisa.

Ainda sobre a verba para manutenção do Conselho da Comunidade, no âmbito do Fórum Permanente dos Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS, criado em 2024, se originou um projeto piloto envolvendo o tema. Neste se

realizou um planejamento mensal de custas para manutenção do órgão e se fez a apresentação do mesmo no 5º Fórum Prisão, Universidade e Comunidade e 3º Fórum Regional de Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul, no painel Fórum Regional de Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS. A atividade contou com a presença do Juiz Corregedor do RS e do Juiz da VEC-Regional de Pelotas, logo, o objetivo era buscar o entendimento e apoio do judiciário para a importância da destinação de verbas para a manutenção do órgão. Ambos presentes se mostraram favoráveis a apresentação de projetos nesta perspectiva, no entanto, o Juiz Corregedor entendeu que para garantia da viabilidade de aprovação e execução de projetos neste modelo, faz-se necessário um diálogo com o Tribunal de Contas do Estado, para que não haja divergências na forma de prestação de contas. Logo, este tema que preocupa o Conselho da Comunidade desde julho de 2021, segue sem uma solução definitiva, requerendo que as conselheiras mantenham as atividades do Conselho da Comunidade (sejam aspectos burocráticos, sejam deslocamentos para realização de atividades), com recursos próprios.

Retornando às pautas manifestadas durante a pandemia da COVID-19, podemos ressaltar a construção do Núcleo Educacional, projeto iniciado antes da pandemia (sua análise se dará em momento posterior). Discutiu-se a realização do evento 4º Fórum Prisão, Universidade e Comunidade e o 2º Fórum Regional de Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do Rio Grande do Sul, a fim de buscar a valorização dos Conselhos da Comunidade, no entanto, este evento ocorreu somente em 2023 devido as condições de reunião de um público maior.

A divisão de tarefas em comissões foi discutida, porém, não houve avanço. Esta estagnação poderia ser atrelada ao fato de as ações viáveis serem limitadas durante a pandemia de COVID-19, contudo, mesmo em momento posterior, este tema retornando a pauta, os avanços foram muito tímidos. As comissões elencadas ao longo da pesquisa foram: fiscalização, captação de recursos, acompanhamento de familiares e egressos e relações com a sociedade. Apenas a comissão de fiscalização conseguiu se estruturar e manter as atividades, em fevereiro de 2022 se estabeleceu que a mesma teria autonomia na definição de focos de fiscalização, bem como datas e horários das fiscalizações.

Um fator muito relevante foi o ingresso de representação da Frente dos Coletivos Carcerários – Comissão Pelotas, Organização dos Familiares de Pessoas Privadas de Liberdade. Diante do não ingresso do Conselho da Comunidade na Unidade Prisional para realização de fiscalizações, em decorrência da COVID-19, as informações trazidas pelos familiares se mostraram importantes para acompanhar a situação do PRP e possíveis elementos de intervenção. Uma situação que gerou mobilização por parte do Conselho da Comunidade, foi a notícia de suposto estupro de pessoa LGBTQIA+ no interior do PRP, sendo que há cela específica destinada para este público. Assim, se buscou esclarecimentos junto a unidade prisional sobre a utilização da cela específica.

Ao se identificar que alguns membros não estavam engajados nas atividades do Conselho da Comunidade, a primeira reunião presencial, ocorrida em maio de 2022 foi precedida de uma convocatória, para que todos se fizessem presentes, com o objetivo de renovar o seu interesse e compromisso com o Conselho da Comunidade. Tal ação acarretou na saída de alguns membros inativos.

Com o retorno das atividades presenciais, nota-se uma alteração nas pautas das reuniões. A fiscalização, que será abordada a seguir, torna-se assunto frequente, uma vez que a aprovação do relatório ocorre nessas reuniões, bem como a discussão acerca de possíveis desdobramentos. A busca por uma sala junto à Casa dos Conselhos do Município foi discutida, situação que garantiria maior autonomia, entretanto, há limite no horário para uso do espaço, sendo incompatível com a dinâmica adotada pelo Conselho da Comunidade.

Em julho de 2022 uma das conselheiras demonstrou interesse em desenvolver um projeto de qualificação do recolhimento de lixo no PRP, a fim de diminuir a proliferação de roedores no estabelecimento prisional – durante as primeiras fiscalizações foram observados ratos mortos no pátio do PRP. A ideia do projeto foi aprovada pelos presentes na reunião e a conselheira que fez a sugestão, ficou responsável por dinamizar o projeto. Aqui novamente as figurações se evidenciam, como veremos a seguir.

O projeto tinha como objetivo duas etapas, em um primeiro momento a compra e colocação de lixeiras adequadas nas celas e espaços administrativos, segundo a promoção de oficinas de educação ambiental. Ficou evidente uma preocupação com

o projeto no que se referia a aceitação da Administração do PRP, isto porque, em momento anterior duas situações geraram atrito.

Uma delas foi justamente referente a compra de lixeiras adequadas para o descarte do material orgânico nas celas. Houve uma demanda por parte da Administração do PRP para que o Conselho da Comunidade adquirisse bombonas com tampas de rosca para colocação nas celas. Após a autorização judicial para redirecionar uma verba liberada para o Conselho da Comunidade, a mesma Administração informou que não poderia receber o material sob a alegação de que o mesmo poderia ser utilizado como meio de fuga pelos detentos (auxiliando na escalada). Segundo os relatos, as bombonas não chegaram a ser adquiridas pelo Conselho da Comunidade, possibilitando que o valor fosse devolvido ao judiciário, caso contrário a prestação de contas seria prejudicada. Esta situação desencadeou uma mobilização do Conselho da Comunidade e do Judiciário, perante o qual o Conselho da Comunidade se sentiu envergonhado, uma vez que solicitou a autorização de alteração de destinação da verba e posteriormente vez a devolução, sem executar nenhuma ação.

O segundo cenário envolve um pedido por parte de servidora técnica, alegando a necessidade urgente de ventiladores na cela do seguro<sup>99</sup>, uma vez que o verão estava no auge, causando desconforto nos privados de liberdade. Houve a mobilização de conselheiras que se encaminharam para o PRP, com o objetivo de averiguar e entender a situação. Quando se dirigiram a Administração do PRP, esta informou que não havia condições de receberem mais aparelhos de ventiladores, devido a precariedade da rede elétrica, ou seja, somente sendo possível a substituição de aparelhos e não o aumento do número. Neste caso, houve uma divergência interna, a equipe técnica não dialogou com o setor Administrativo para avaliar a situação e a demanda que chegou ao Conselho da Comunidade não poderia ser atendida.

Para que tais situações não se reiterassem, o projeto da qualificação do recolhimento de lixo visava auferir informações concretas e documentadas – via e-mail – com a Administração do PRP, para evitar futuras incompatibilidades. A própria alteração de Administrador pode gerar descontinuidades de entendimento, por isso, é

---

<sup>99</sup> Cela destinada as pessoas privadas de liberdade por crimes sexuais.

importante que o Conselho da Comunidade mantenha registros dos pedidos e autorizações realizadas.

Tomando conhecimento da intenção de uma das técnicas de implementar um projeto na área de reciclagem de materiais, a conselheira entrou em contato com a servidora, com o intuito de verificar se as intenções eram compatíveis e complementares, para serem desenvolvidos de modo suplementar. Após diálogo, concluíram que era mais produtivo que os projetos se desenvolvessem de modo independente, pois o projeto da técnica visava transformar o PRP em um ponto de coleta de lixo eletrônico e sua devida reciclagem.

Logo, a conselheira segue na elaboração do projeto, solicitando informações ao PRP, para posteriormente realizar uma apresentação as instituições interessadas. Aqui tem início o problema do projeto, não houve retorno por parte do PRP sobre as características das lixeiras e a quantidade necessária para atender de modo satisfatório a unidade prisional. Após reiteradas tentativas de contato, via e-mail, o tema foi abordado em uma das fiscalizações com o Administrador do PRP, bem como observação das ações já desenvolvidas no interior do PRP. Neste momento ficou evidente que há uma dificuldade de acomodar as lixeiras no interior das celas, além do discurso “os presos são criativos, a falta de lixeiras não é necessariamente um problema”, bem como, há um espaço de triagem do material no pátio e a posterior venda dos materiais.

Diante da jogada do PRP em demonstrar desinteresse na distribuição de lixeiras nas celas, houve a reavaliação do projeto e se optou por alterar o ponto de partida do projeto, focando na educação ambiental. Para a promoção das oficinas de capacitação se realizou contato com o Serviço Autônomo de Saneamento de Pelotas (Sanep), contudo, diante de diferentes empecilhos não foi possível oferecer o curso, restando o projeto descontinuado.

Por vezes, tramites da execução penal e regulamentações também são discutidas nas reuniões, além de questões pontuais. Em relação aos tramites, por exemplo, o cumprimento de alvará de soltura durante o período noturno foi avaliado como cruel para com o liberado que não dispõe de condições para se deslocar ou, até mesmo, local para se encaminhar, uma vez que o Estado não presta auxílio no momento da saída. Todavia, foi entendimento unânime de que não há alternativa

frente a esta situação, uma vez que emitidos, os alvarás devem ser cumpridos imediatamente. Esta situação evidencia que o Conselho da Comunidade reconhece a legalidade das ações, porém, não está acrítico diante da conjuntura que afeta os direitos das pessoas privadas de liberdade e os demais envolvidos na questão penitenciária.

Em março de 2023 surgiu a necessidade de criação de um Manual de Fiscalização para os Conselhos da Comunidade, algo mais específico para a realidade da região. Em um primeiro momento se propôs que este fosse elaborado pelo próprio Conselho da Comunidade, no entanto, as conselheiras não possuem a expertise necessária. Desta forma, o Gitep assume a incumbência de elaboração, com o apoio da equipe de fiscalização, que participou concedendo entrevistas.

Motivados pelo engajamento do Conselho da Comunidade de Santa Cruz do Sul com a área da saúde prisional, se buscou uma aproximação com o Conselho Municipal de Saúde. Esta perspectiva foi sendo amadurecida ao longo do tempo e seus resultados puderam ser observados em momento posterior ao encerramento do campo. Apenas para constar, uma fiscalização focada na saúde foi realizada, sendo previamente agendada para que a equipe de saúde da Unidade de Saúde e servidora técnica responsável pela área estivessem presentes. Inúmeros problemas foram identificados e após deliberação em reunião, se propôs o chamamento de uma reunião com as instituições envolvidas com a saúde prisional e um Grupo de Trabalho foi criado, se reunindo mensalmente e discutindo ações para melhoramento das condições de saúde no PRP.

Uma das conselheiras em determinado momento do ano de 2022 solicitou auxílio do Conselho da Comunidade para que pastores religiosos pudessem se valer do *status* de integrantes do Conselho da Comunidade para acessarem o PRP e realizarem trabalho pastoral. Diante dessa demanda, após debates, os membros chegaram à conclusão que o Conselho da Comunidade não deve se envolver com atividades religiosas, na condição de responsável pela oferta, contudo, pode acompanhar o processo burocrático de cadastramento e ingresso dos líderes religiosos e em caso de resistência por parte da Administração, intervir. Acompanhando o caso, se identificou que não houve problemas quanto ao ingresso para a realização do trabalho pastoral, não sendo necessário o auxílio do Conselho

da Comunidade como mediador. Esta demanda demonstra a necessidade de cuidado por parte do Conselho da Comunidade, para que não seja utilizado como forma de alcançar objetivos individuais.

Como foi possível identificar, as reuniões não são ações que se findam em si mesmas, elas são o espaço de discussão das prioridades e encaminhamentos, gerando desdobramentos. Nelas também são discutidas as medidas cabíveis a partir dos relatórios de fiscalização que são lidos e aprovados nas reuniões.

Juntamente com as reuniões mensais, as fiscalizações são as atividades típicas primordiais do Conselho da Comunidade. O entendimento de que o caráter do Conselho da Comunidade é fiscalizador foi reforçado ao longo das observações, em um primeiro momento entre as próprias conselheiras e posteriormente, também analisando as regulamentações e eventos observados.

As atividades de fiscalização retornaram somente em março de 2022, momento em que se entendeu seguro ingressar no estabelecimento prisional. Anteriormente ocorreu uma fiscalização virtual, com membro da equipe da Administração guiando uma câmera pelo espaço prisional, contudo, as conselheiras compreenderam que este método não era satisfatório, não permitia a entrevista com presos e nem a autonomia da observação. Diante disso, não se reiterou esta forma de fiscalização, aguardando o retorno das atividades presenciais. Como já elencado em momento anterior, o foco de atividade do Conselho da Comunidade é o PRP, logo as fiscalizações se dão neste espaço e em menor escala no Anexo, que originalmente estaria vinculado ao regime aberto, no entanto, atualmente é utilizado para as prisões civis e progressão de regime no qual o apenado não pode sair com tornozeleira eletrônica devido à ausência de endereço fixo.

Como já apontado em momento anterior, o número de fiscalizações acompanhadas durante o período de campo foi no total de 12. Desde logo se identifica que não há uma fiscalização mensal, conforme a previsão legal da LEP.

As fiscalizações das Conselheiras acontecem em dias e horários irregulares, a fim de manter o elemento surpresa. Com exceção de uma, todas as fiscalizações contaram com três conselheiras. Na primeira fiscalização, em março de 2022, o Administrador comentou sobre seu desejo de que todos ingressantes no

estabelecimento prisional passassem pela máquina de *scanner* corporal. Após debater sobre o tema, a comissão de fiscalização entendeu pertinente tal ação, uma vez que também é uma forma de resguardar a segurança das conselheiras, evitando que haja acusações de ingresso de elementos ilícitos. A forma de revista teve pequenas alterações de uma vez para outra, estando vinculadas ao grupo de Agentes Penitenciários que estavam de plantão. A comissão de fiscalização faz uso de câmera fotográfica, apenas uma vez foi questionada a autorização para ingressar com o objeto.

Tratando-se o PRP de uma unidade prisional grande, tanto no que consiste a espaços físicos, como quantitativo de pessoas privadas de liberdade, a comissão de fiscalização realiza fiscalizações setorizadas. Em alguns casos não foi possível seguir com o planejamento original, no entanto, cumpre destacar que a mudança de foco não esteve relacionada com impedimentos advindos da Administração do estabelecimento prisional, na maioria dos casos esteve vinculada ao fato de a Galeria objeto da fiscalização se encontrar no pátio/banho de sol – e neste caso o Conselho da Comunidade entende que não deve solicitar que os privados de liberdade retornem para o interior das celas, uma vez que seria intensificar a sua punição – e em uma situação específica, os apenados estavam realizando faxina e haviam vários objetos espalhados pelo corredor da Galeria, onde as conselheiras transitam durante as entrevistas.

Para as entrevistas, realizadas pela comissão de fiscalização com os privados de liberdade, há um questionário padrão, tratando dos seguintes temas: Infra-Estrutura; Direitos e Assistências Jurídica, à Saúde e Psicossocial; Direitos à alimentação, higiene, trabalho, estudo, assistência religiosa e lazer; Relações e Visitas. As opções de resposta são: péssimo, ruim, indiferente, bom, ótimo e sem opinião. Estes questionários permitem a análise de padrões de resposta, por vezes, auxiliando na identificação de tópicos de atenção por parte do Conselho da Comunidade. Outros temas podem ser levantados durante as entrevistas, a depender do foco da fiscalização, bem como, os respondentes podem trazer outras informações além da resposta fechada. Há setores em que o questionário não se aplica em sua integralidade, como é o caso da Triagem e Regime Disciplinar Diferenciado (RDD), onde não existe banho de sol e, portanto, as questões relativas ao pátio não se aplicam.

Durante as fiscalizações foi possível observar a degradação dos espaços físicos e a ausência da prestação de direitos a população privada de liberdade. Cenários que estão ausentes no mundo extra muros são visualizados com facilidade, como o caso de surto de sarna humana e furúnculos sem o devido tratamento. Situações de ausência de cidadania são comuns e normalizadas, destacamos duas situações pelo choque causado. Primeiro, o uso de caixas de leite como pratos e tubo de pasta de dentes como colher. Em uma das fiscalizações havia falta de pratos e talheres e os novos ingressantes necessitaram improvisar a forma de se alimentar. Segundo, ingressando no espaço da Triagem/Celas COVID, que são a porta de entrada dos apenados e local de testagem da COVID-19 e período de isolamento, antes de serem encaminhados para as Galerias, se observou que haviam pedaços de colchões nas portas enferrujadas e o próprio Agente Penitenciário que estava acompanhando a comissão de fiscalização afirmou “é para os ratos não passarem correndo direto”.

Algumas situações de poder por parte dos privados de liberdade, que estudos apontam como cogestão, puderam ser observadas. Para a realização das entrevistas, o procedimento é o fechamento das celas e ingresso no corredor da Galeria para que o diálogo ocorra pelas portinholas. A ação de trancar as celas é de responsabilidade de um apenado e apenas em um momento houve a conferência das fechaduras por parte dos Agentes Penitenciários, há uma confiança nesta ação. Quando se entendeu pertinente observar o almoxarifado foi necessário aguardar o chamamento do preso que detinha a chave da sala, ela não estava ao alcance dos servidores.

Para além do aspecto da cogestão do apenado na figuração da questão penitenciária, a organização interna em “prefeituras” também pode ser verificada, quando, ao serem perguntados sobre a relação do preso e do Agente Penitenciário, alguns apenados responderam que tal questão deveria ser direcionada a “prefeitura”. Aqui fica evidenciado que mesmo o Conselho da Comunidade, ele necessita compreender e se articular dentro das figurações estabelecidas, para se tornar um ator reconhecido e conseguir cumprir com as suas atribuições.

Houveram duas situações que ocasionaram atritos, serão abordadas com maiores detalhamentos em momento próprio. Destacamos aqui a denúncia de tortura realizada pelo Conselho da Comunidade, oriunda de relatos durante a fiscalização,

praticada por parte de Agentes Penitenciários. Neste caso, na fiscalização seguinte o denunciado foi designado para acompanhar a equipe de fiscalização, que registrou o fato no seu relatório de fiscalização.

Poucas foram as situações em que houve necessidade de solicitar privacidade para as entrevistas e em nenhum momento ocorreram recusas em se afastar, contudo, em uma situação se sucedeu a negativa de fechamento das celas e ingresso no corredor da Galeria para as entrevistas. Tal “jogada” obrigou a comissão de fiscalização a atuar junto a grade principal, obstaculizando a mínima privacidade no momento das entrevistas. Neste dia o Administrador não se encontrava no estabelecimento prisional, podendo ser um motivo plausível para o quadro.

Outro comportamento que chamou a atenção de todas as integrantes da comissão de fiscalização é a diferença relativa às questões de segurança para ingresso na Cozinha Geral. Neste espaço os apenados se encontram em livre circulação, devido a dinâmica de preparo da alimentação, assim, o ingresso da comissão de fiscalização se dá no seu espaço de trabalho. Quando foi realizado o primeiro ingresso, vários Agentes Penitenciários foram chamados e utilizavam armamento próprio para a ação, com o passar das fiscalizações se reduziu drasticamente o aparato de segurança, sendo que na última fiscalização apenas um Agente Penitenciário acompanhou a comissão de fiscalização quando ingressou no ambiente fechado e outro se manteve na porta de acesso ao pátio (corredor interno do PRP x pátio da Cozinha Geral).

As fiscalizações, para além da compreensão da realidade carcerária, servem para identificação de violações e conseqüentemente o desenvolvimento de ações, que não resultam necessariamente em projetos. Observando a atuação do Conselho da Comunidade, se identificou que o simples ato de solicitar informações pode ser suficiente para inibir atos de desrespeito aos direitos dos indivíduos privados de liberdade, pois demonstra que um órgão está atento e acompanhando a situação.

#### 4.2.2. Atividades mais que típicas

As atividades mais que típicas, como já elencado em momento anterior estão vinculadas à uma atuação política e que ultrapassa a atribuição primeira. Estas podem ser pontuais ou se estenderem no tempo, dependendo da necessidade.

As capacitações são atividades que visam o aprimoramento de conhecimento e expertise dos conselheiros em determinadas áreas, foram três as modalidades observadas. A primeira é oriunda de uma parceria do Conselho da Comunidade de Pelotas com o Gitep e se encontra na sua 4ª edição. A segunda foi uma capacitação fornecida pelo CNJ, destinada a região sul, abordando a Resolução 488/2023 do CNJ. Por fim, a capacitação sobre busca de recursos, vinculada ao projeto do Gitep, incluindo todos os Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária<sup>100</sup>. A primeira delas vem se estendendo no tempo, enquanto as demais foram pontuais.

No caso da primeira modalidade de capacitação, ela surgiu no período pandêmico, se apresentando como uma ação viável. Trata-se de uma parceria entre o Conselho da Comunidade, o Gitep da UCPel e o Laboratório de Gestão de Políticas Penais da Universidade de Brasília (LabGEPEN/UnB). Cada edição conta com oito a nove aulas, que são transmitidas pela plataforma *YouTube*, exigindo a presença síncrona em 75% das atividades para recebimento do certificado de participação. Esta forma de execução permitiu a extensão da participação, havendo conselheiros dos mais diferentes estados participando das atividades. Na primeira edição, mais de 270 pessoas se inscreveram na atividade (Wicth, 2021). Os temas foram se alterando a cada edição, fazendo com que todos os participantes possam se inscrever a cada edição e mesmo assim, aprimorar seus conhecimentos. As primeiras edições contaram com temas mais genéricos e abrangentes, com o passar das edições, um olhar mais focado foi identificado.

Foram temas abordados na primeira edição, em 2021: a) Os Conselhos da Comunidade, Políticas em Serviços Penais, Democracia e Cidadania; b) Potencialidades, desafios e estratégias para garantir o Direito à Saúde. A Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional

---

<sup>100</sup> Esta capacitação já foi abordada em momento anterior.

– PNAISP; c) Potencialidades, desafios e estratégias para garantir o Direito à Educação. Plano Estratégico de Educação no âmbito do Sistema Prisional; d) Defensoria Pública e Conselhos da Comunidade: Possibilidades na garantia de Direitos; e) Potencialidades, desafios e estratégias para garantir o Direito ao Trabalho. Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional; f) Potencialidades, desafios e estratégias para garantir os Direitos de grupos especiais (mulheres; LGBTQI+; indígenas, estrangeiros). Discussão a partir dos normativos sobre os temas e grupos especiais; g) Execução Penal, Protagonismo dos Poderes Públicos do Município, Cidadania e Conselho da Comunidade; h) Os Conselhos da Comunidade na visão do Conselho Penitenciário do Rio Grande do Sul e da Federação Gaúcha de Conselhos da Comunidade.

Já na quarta edição, ainda em andamento, os tópicos são mais especializados: a) Fundos Municipais de Políticas Penais: fontes de financiamento para Conselhos da Comunidade; b) Os Municípios e sua relação com as Políticas Penais; c) Direito à educação: Escolas em ambientes prisionais; d) Direito à literatura: importância em contextos de privação de liberdade; e) Assistência farmacêutica em prisões; f) Arquitetura prisional: aspectos para fiscalização; g) Mão de obra prisional e o Revitaliza UBS<sup>101</sup>; h) Proteção às relações familiares de pessoas privadas de liberdade; i) Boas práticas de Conselhos da Comunidade.

Em alguns momentos, através das interações no *chat* foi possível verificar as diferenças entre os Conselhos da Comunidade nos diferentes estados. O Paraná, por exemplo, tem uma situação absolutamente particular no que se refere às verbas, fazendo com que os projetos sejam factíveis e a contratação de funcionários de secretariado seja uma realidade.

A capacitação fornecida pelo CNJ teve pouca aderência das conselheiras de Pelotas, apenas duas se fizeram presente. Contudo, dois pontos devem ser destacados. Primeiro, o aspecto fiscalizador dos Conselhos da Comunidade foi exaltado, esclarecendo que não se trata de órgão assistencialista. Segundo, foi repassada a informação que para a isenção das custas cartoriais (cadastro de nova diretoria e afins), basta solicitar ao Juiz da VEC que este emita um ofício solicitando a liberação das custas. De posse dessa informação, o Conselho da Comunidade se

---

<sup>101</sup> Unidade Básica de Saúde.

utilizou dessa prerrogativa para iniciar o processo de cadastro da nova diretoria eleita em 2023 (ação ainda pendente de conclusão).

Em 30/05/2023 uma ação de chamamento de novos membros, em parceria com o Poder Judiciário, localizada no salão do júri do Fórum, foi realizada. Nesta oportunidade aproximadamente 40 convites foram enviados, via e-mail, diretamente pelo Juízo da Execução, para diferentes entidades públicas e privadas. Um pequeno número enviou representação. Três foram os pontos desta reunião, visando apresentar o Conselho da Comunidade: 1) quem somos? 2) o que fazemos? 3) qual a importância de fortalecer o Conselho da Comunidade? Falas da Defensoria Pública e do Juiz da VEC-Regional ressaltaram a importância do órgão. Ao final, ficou acordado que as instituições fariam as indicações de representação via e-mail. Desta ação, somente o IFSul – Campus Pelotas realizou a indicação de representação.

Ainda que não seja uma ação desenvolvida no momento da realização do campo, vale mencionar os eventos de valorização dos servidores penitenciários, pois sua menção em diálogo com Agente Penitenciário durante fiscalização no PRP demonstrou como as falhas de comunicação podem gerar visões distorcidas e criar atritos entre as instituições. Quando o Agente Penitenciário externou que entendia que a categoria é abandonada e criticada pelas demais instituições, afirmou o desejo de ver o Conselho da Comunidade integrando os servidores em suas ações. Isto posto, as conselheiras informaram sobre o projeto, que foi descontinuado devido a pandemia de COVID-19 e falta de recursos. O Agente Penitenciário afirmou que “ouviu falar, mas nunca foi convidado”, os convites eram encaminhados para os órgãos superiores, para que estes propagassem a informação, tudo indica que tal divulgação não aconteceu de forma satisfatória. Estas situações geram atritos desnecessários, onde os Agentes Penitenciários se sentem excluídos das atribuições do Conselho da Comunidade e este percebe os seus esforços de aproximação sendo desvalorizados.

Outra ação enquadrada como mais que típica é a tentativa de aproximação com a equipe técnica do PRP, para o estabelecimento de um fluxo de projetos. O objetivo era que a equipe técnica elaborasse projetos, realizasse o encaminhamento por meio do Administrador do PRP, criando um proceder burocrático e o Conselho da Comunidade buscava os recursos necessários. Assim, o Conselho da Comunidade propôs a realização de reuniões mensais, sendo um mês presencial no PRP e outro

virtual. Após deliberação interna da equipe técnica, solicitaram que todas as reuniões fossem presenciais, devido à dificuldade com a ausência de materiais eletrônicos para a realização das reuniões, bem como, a importância da presença frequente do Conselho da Comunidade no PRP, não houve objeção ao pedido. Já na primeira reunião, a sensação de falta de comprometimento da equipe técnica foi sentida pelas conselheiras, no entanto, se buscou seguir com as atividades. Cerca de quatro reuniões foram realizadas até que se compreendeu ser uma ação inócua, uma vez que a equipe técnica queria apenas enviar representação para participar da atividade, o que era contrário ao acordado previamente. Além disso, neste momento, a representante da equipe técnica frequentava as reuniões mensais do Conselho da Comunidade, se mostrando uma atividade sem objetivo de ser.

Outra atividade mais que típica, pontual no tempo, buscou tornar o Conselho da Comunidade conhecido dos servidores penitenciários, especialmente os vinculados ao setor de segurança que lidam de modo direto com a comissão de fiscalização. Para tanto, foi marcada data para que as conselheiras fossem até o PRP e realizassem um bate-papo conversando sobre as atribuições do órgão.

Outras atividades pontuais foram a participação, por meio de entrevistas na elaboração da Cartilha de Fiscalização lançada pelo Gitep. Ainda, houve um chamamento para uma reunião com a Feccapen, tendo como foco o fomento para que os Conselhos da Comunidade aplicassem questionário, vinculado a consulta pública do Plano Pena Justa<sup>102</sup>, a todos os apenados. Após a reunião, as conselheiras deliberaram e verificaram a total incompatibilidade do questionário com o público privado de liberdade, linguajar inadequado, tamanho excessivo e complexidade nas respostas. Frente a estes obstáculos, assumiram a posição de não aplicar o questionário aos presos, mas sim, responder à consulta popular enquanto órgão da execução penal.

As atividades mais que típicas aqui apresentadas demonstram as diferentes frentes de atuação que o Conselho da Comunidade possui, bem como, a influência das figurações. Por exemplo, no caso das reuniões com a equipe técnica, quando esta

---

<sup>102</sup> O Plano Pena Justa é um plano nacional para o enfrentamento do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras e a consulta pública foi um meio de participação das pessoas e instituições interessadas em colaborar.

realiza a *jogada* de apenas enviar representação, o Conselho da Comunidade reavalia sua “jogada” e interrompe a sequência de jogadas.

#### 4.2.3. O extraordinário: a crise que paralisa versus a crise que movimenta

Neste item vamos abordar, de forma breve, duas espécies de crises que atingem o Conselho da Comunidade e que geram resultados antagônicos. Podemos chamar de crise externa, quando advém de situação que extrapola a execução penal e a crise interna, justamente quando o motivo da crise está vinculado a execução penal.

A pandemia de COVID-19 ocasionou a estagnação do Conselho da Comunidade, embora o Conselho da Comunidade tenha se mantido apenas três meses sem a realização das reuniões mensais, lapso temporal que se apresentou em outros momentos, a paralisia se dá em relação as ações que envolvem deslocamento. Nenhuma fiscalização foi realizada, a fim de garantir a integridade de saúde dos envolvidos, sejam membros do Conselho da Comunidade, como, apenados e servidores.

Apesar de nenhum projeto ter sido lançado durante esse período, as conselheiras explanaram em diferentes momentos a importância da manutenção do contato e uma mínima rotina, evitando a inativação do órgão e aproveitando o momento para a regularização burocrática.

Embora a ocorrência seja posterior ao período de campo, cumpre destacar que as enchentes de maio de 2024 que atingiram o estado do RS, sendo a cidade de Pelotas atingida, implicaram que a reunião mensal e fiscalização não ocorressem. Algumas conselheiras estavam fora de suas casas e o trânsito pela cidade também não era seguro.

Agora, por outro lado, a crise que surge no interior da execução penal, gera um movimento reativo por parte do Conselho da Comunidade. Quando da retomada das fiscalizações, a primeira questão que se apresentou foi referente ao uso de violência contra os presos por parte de alguns Agentes Penitenciários, que eram definidos como

“Bando”. Tratando-se de uma situação muito delicada, após inúmeras considerações, se ponderou que o assunto deveria ser abordado fora do relatório de fiscalização, tomando o cuidado para evitar que os denunciante pudesse ser identificado. A preservação da identidade dos sujeitos que oferecem informações é muito importante dentro do contexto de privação de liberdade, pois há uma preocupação com retaliações. Assim, a comissão de fiscalização optou por realizar uma nova fiscalização, efetuando tal “jogada” para observar se este cenário se repete em outros espaços e desta forma obter maiores informações e impedir que se identifique quais dos entrevistados abordaram o assunto.

Como os relatos de violência permaneceram na segunda fiscalização, uma denúncia de tortura foi formalizada e apresentada ao Juiz da VEC-Regional. O Conselho da Comunidade se manteve afastado do PRP por um período, observando as movimentações que eram realizadas, aguardando uma possível *jogada*. Quando do retorno para nova fiscalização, o Agente Penitenciário designado para acompanhar a Comissão de Fiscalização foi justamente o indivíduo apontado como o chefe do “Bando”, a fiscalização transcorreu o seu curso e foi finalizada sem grandes intercorrências.

Contudo, se o objetivo era inibir a ação do Conselho da Comunidade, este novamente lança sua *jogada*, relatando o fato em seu relatório de fiscalização. A denúncia de tortura estava tramitando em um “expediente<sup>103</sup>” e quando o relatório é encaminhado para os órgãos competentes, o Juiz anexa o mesmo neste “expediente” e dá vistas para que o PRP se manifeste. Cumpre salientar que em nenhum momento o Conselho da Comunidade demonstrou ter o objetivo de anexar o relatório de fiscalização ao expediente que tratava sobre a denúncia de tortura, tratava-se do encaminhamento aos órgãos competentes, conforme estipulado em lei (Brasil, 2024b).

A resposta do PRP foi compartilhada com o Conselho da Comunidade pelo judiciário por meio de e-mail, para manifestação do mesmo no expediente em tramitação. O conteúdo foi apresentado na reunião mensal, houve um total choque entre as conselheiras, devido ao linguajar empregado. Como não se tratava de documento específico para tratar da denúncia de tortura, mas sim relatório de

---

<sup>103</sup> Trata-se de uma espécie de processo judicial.

fiscalização, haviam vários aspectos sobre condições de salubridade e higiene. O PRP “rebateu” item por item em sua resposta.

Em um primeiro momento, a Administração do PRP afirmou em sua resposta que o Agente Penitenciário era um dos responsáveis pelo setor de segurança e, portanto, era normal que realizasse o acompanhamento de deslocamentos internos. Depois, passou a “rebater” as observações e em determinado momento deixou explícito que a atuação do Conselho da Comunidade é prejudicial, pois adentra o espaço de forma esporádica e causa tumulto, sendo que outros órgãos já realizam a fiscalização do estabelecimento prisional e estes estão mais familiarizados com o ambiente.

Conforme já era esperado pelo Conselho da Comunidade, infelizmente, a denúncia não gerou maiores desdobramentos e revelações, contudo, as conselheiras se mostraram satisfeitas ao retornar para outras fiscalizações e os relatos afirmarem que o “Bando” não estava mais atuando.

Esta situação teve início em março de 2022 e o expediente segue o seu trâmite. Já em 10/05/2023 ocorre uma Revista Geral no PRP e denúncias de violações de direitos em uma das Galerias são realizadas por familiares. Novamente o Conselho da Comunidade se vê impelido a agir. Neste caso, uma fiscalização é realizada e um pedido de reunião no PRP, com a presença da 5ª DPR, Juiz da VEC-Regional, Defensoria Pública e Ministério Público, foi solicitado e prontamente atendido, contando com a presença de todos convidados.

Na reunião, as diferentes instituições apresentaram suas versões sobre o ocorrido. Houve uma defesa da legalidade da ação por parte da 5ª DPR, o Juiz e a Defensora Pública informaram que já haviam realizado uma visita anteriormente e conversado com alguns apenados, onde nenhum deles externou ter sido vítima de violação de direitos. O Conselho da Comunidade, em diálogo com a representante da Frente dos Coletivos, em diferentes momentos reforçou a importância dos apenados de confirmarem as situações que denunciam ao Conselho da Comunidade, pois o mesmo não tem poder investigativo, cabe aos órgãos competentes instaurar uma investigação.

Quando da fiscalização, que não foi noticiada previamente ao PRP e nem compartilhado o objetivo da mesma, em um primeiro momento afirmaram não ser possível ingressar na Unidade Prisional devido ao baixo número de servidores. Após solicitar uma declaração por escrito a respeito da impossibilidade, disponibilizaram um servidor para nos acompanhar. Os relatos dos privados de liberdade foram muito contidos, indicando que “os outros” apanharam.

Novamente uma denúncia foi realizada, desta vez tanto no âmbito local, como, por meio da ouvidoria do DEPEN. Novamente foi uma forma de o Conselho da Comunidade, frente as figurações que se apresentam, demonstrar que está atento em relação as ações dos demais órgãos e exerce o seu papel de representante da sociedade na execução penal.

Ao optar por uma perspectiva fiscalizatória e não assistencialista, o Conselho da Comunidade enfrenta atritos com os demais órgãos da execução penal, mas, não deixa de cumprir com as suas atribuições. O órgão recebe informações de diferentes frentes e as confere caráter de veracidade, contudo, havendo conflito, se posicionará a favor do privado de liberdade.

#### **4.3 As figurações nas atividades do Conselho da Comunidade de Pelotas**

Para além da observação das frentes de atuação do Conselho da Comunidade, foi importante analisar como as figurações do campo se apresentam e são entendidas pelas conselheiras. Foi importante observar os jogos de poder que se estabelecem. Se verificou que há jogadores com os quais o Conselho da Comunidade precisa se relacionar de forma mais frequente e outros o contato é mais pontual.

A relação com o PRP foi descrita como superficial por uma das entrevistadas. Em sua visão uma maior recepção do Conselho da Comunidade ocorre quando há a perspectiva de uma ação que beneficie os servidores. Caso a relação vise atender a demanda das pessoas privadas de liberdade, uma resistência é encontrada (informação verbal)<sup>104</sup>. Ainda existe um julgamento por parte dos servidores, como se

---

<sup>104</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – X.

a presença do Conselho da Comunidade tivesse o papel de imputar a estes as precariedades do ambiente prisional, não percebendo que a atuação do Conselho da Comunidade visa também melhores condições de trabalho (informação verbal)<sup>105</sup>.

A transição de um Conselho da Comunidade predominantemente assistencialista, para assumir o protagonismo enquanto órgão da execução penal, foi elencado como fator importante para fazer com que outras instituições, especialmente a Unidade Prisional, compreendesse a posição do órgão dentro das figurações. E, com uma atuação constante, o Conselho da Comunidade vem conquistando o seu espaço, no entanto, tensões ocorrem, porque os mesmos sujeitos que são fiscalizados por parte do Conselho da Comunidade, também são responsáveis por proporcionar acesso aos espaços da prisão e apenados (informação verbal)<sup>106</sup>. O Conselho da Comunidade exercendo a sua criticidade e comprometimento político com uma execução penal dentro de valores de um Estado Democrático de Direito, conflita com o cenário do estado de coisas inconstitucionais que se apresenta no espaço de privação de liberdade, gerando atritos que são inerentes as figurações que se apresentam. Ao mesmo tempo, existe um respeito entre as instituições, que foi conquistado com o passar da presença do Conselho da Comunidade (informação verbal).<sup>107</sup>

Fica evidente o jogo de poder que existe dentro das figurações, é necessário estabelecer vínculos de confiança e desconfiança ao mesmo tempo, lançar *jogadas* que não prejudiquem a próxima rodada do jogo, mas sem deixar de atuar devido a possíveis atritos. A atuação prolongada no tempo também foi apontada como um elemento que auxilia no bom relacionamento com a unidade prisional (informação verbal)<sup>108</sup>.

No que se refere ao Juiz da VEC-Regional, as entrevistadas expressaram que se trata de uma relação boa, ainda que restrita à esfera formal e burocrática. Não há dificuldade em acessar o Juiz, foi perceptível durante o período de acompanhamento, que todas as vezes em que o Juiz foi demandado pelo Conselho da Comunidade, houve o atendimento da solicitação, havendo um livre contato por *WhatsApp*.

---

<sup>105</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – W.

<sup>106</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – S.

<sup>107</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Y.

<sup>108</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – R.

Contudo, os contatos estão concentrados em aspectos burocráticos, de auxílio nos procedimentos e organização do órgão, bem como, são reativos, aguardando o lançamento da demanda. Uma das entrevistadas apontou que sente falta de um retorno acerca dos relatórios de fiscalização encaminhados ao judiciário, que um aprofundamento sobre os pontos levantados nos mesmos poderia desencadear soluções aos problemas constatados (informação verbal)<sup>109</sup>. A falta de encaminhamentos das demandas lançadas também foi citada por outra entrevistada (informação verbal)<sup>110</sup>

Outro órgão com o qual o Conselho da Comunidade se relaciona, em diferentes aspectos é a Defensoria Pública. Sua participação no órgão proporciona uma comunicação constante, assim, ocorre uma relação no âmbito da organização interna do Conselho da Comunidade e também, vinculada a sua atuação jurídica junto aos apenados que são assistidos pela Defensoria Pública. Uma das conselheiras afirmou que ambas instituições “olham na mesma direção [...] a busca do melhor cumprimento da pena” (informação verbal)<sup>111</sup>. Essa relação direta permite que a Defensoria Pública aponte elementos que merecem atenção do Conselho da Comunidade no momento das fiscalizações, bem como, receba demandas em razão das fiscalizações. Por vezes os privados de liberdade reclamam sobre aspectos jurídicos e existindo consistência na sua argumentação as informações são repassadas à Defensoria Pública para que possa realizar os devidos encaminhamentos. Trata-se de uma típica relação nos moldes de Elias (1999), uma via dupla, que tem uma perspectiva vista a partir do Conselho da Comunidade e outra vista sob a ótica da Defensoria Pública. Em diferentes momentos a Defensoria Pública externou nas reuniões que toma conhecimento de situações que lhe são novas, ou seja, não se apresentaram por outras vias até aquele momento. Um exemplo sobre essa figuração: em ação de fiscalização, um apenado informou que se encontrava há 120 dias no espaço da Triagem/Celas COVID-19, sendo que o período de isolamento usual não chegava a 20 dias. Tratava-se de apenado vindo de outro estabelecimento prisional para cumprimento de “castigo”<sup>112</sup> de 90 dias (que não podem ser cumpridos nesse

---

<sup>109</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – X.

<sup>110</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – T.

<sup>111</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas. Identificação por letra ocultada para garantia de anonimato.

<sup>112</sup> Nomenclatura utilizada para se referir a transferências entre unidades prisionais com o fim de impor uma punição ao apenado por gerar conflitos internos.

ambiente). Afirmava não poder ingressar nas galerias por isso se mantinha nesse espaço, sem banho de sol e absolutamente degradado e com o ingresso frequente de pessoas recém chegadas, aumentando seu risco de contaminação pela COVID-19. Diante desse fato, após a fiscalização, contato informal via *WhatsApp* foi realizado e imediatamente a Defensoria Pública peticionou no seu processo.

O que se visualiza é que as relações ocorrem em níveis distintos e quando há confluências, como no caso da Defensoria Pública, o jogo que se estabelece é de aliança, ao passo que em outras situações há ambiguidades. Em relação ao PRP, setor administrativo e a Equipe Técnica<sup>113</sup>, há convergências e divergências. Quando o setor administrativo necessita de auxílio para a construção do Núcleo Educacional, assim como, das duas salas de aula, a parceria com o Conselho da Comunidade é vista de modo positivo e o resultado é o usufruto do direito de educação para as pessoas privadas de liberdade. Agora, quando se necessita de informações a respeito de lixeiras, não há retorno. O interesse em manter o diálogo está relacionado ao benefício ser ou não do interesse da Administração. A Equipe Técnica reclama frequentemente sobre as precárias condições de trabalho, fala frequente quando da presença de servidoras no Conselho da Comunidade, no entanto, quando se visa estabelecer uma relação mais próxima por meio de reuniões mensais e informações são solicitadas – por exemplo: quantas servidoras ocupam a mesma sala, como ocorre o fluxo de atendimento, como estão dispostas as salas para atendimento, quantos atendimentos são realizados mensalmente, é realizada a busca ativa – ocorre a *jogada* de reduzir esse contato, se restringindo a uma representação e com isso “o jogo acaba”, pois se torna uma atividade sem resultados.

Cumprir destacar que o Conselho da Comunidade de Pelotas não visualiza uma relação com a Feccapen, mesmo este sendo o órgão que deveria agregar todos os Conselhos da Comunidade do estado. De fato, o contato com o ente é muito pontual, durante a pesquisa podemos citar a reunião a respeito do questionário da consulta pública do Plano Pena Justa e encontros em eventos, contudo, não há uma regularidade no contato. Uma das entrevistadas elencou que a própria Feccapen

---

<sup>113</sup> Embora estejam vinculados a uma unidade mais ampla – PRP, o setor Administrativo distingue da Equipe Técnica, que é majoritariamente formada por assistentes sociais e psicólogas. Os primeiros estão focados no aspecto da segurança, ou seja, evitar fugas, enquanto as últimas estão atentas aos elementos de tratamento penal.

possui as suas fragilidades e limitações, tornando sua atuação muito diminuta (informação verbal)<sup>114</sup>.

O Ministério Público, embora tenha a função precípua na execução penal de fiscal da lei, um papel compatível e complementar com o Conselho da Comunidade, ele não foi citado pelas entrevistadas. Quando, em momento anterior, analisamos as figurações dos Conselhos da Comunidade da 5ª Região Penitenciária do RS, o órgão foi classificado como “não temos relações, no entanto, deve-se buscar esta comunicação”. Na presente pesquisa, o contato com o órgão foi efêmero, ele estava presente na reunião que debateu sobre a truculência de revista geral. Uma aproximação plausível é por meio do envio dos relatórios de fiscalização para a instituição, ainda que não haja obrigação legal, entretanto, até o momento, não houve retorno sobre os e-mails encaminhados.

As Universidades foram citadas como parceiras do Conselho da Comunidade (informação verbal)<sup>115</sup>. Isto foi constatado ao longo da pesquisa, onde diferentes ações foram realizadas em parceria, como: eventos, capacitações, elaboração de cartilha de fiscalização, entre outros. Mas, permanece uma dificuldade no que se refere ao ingresso da Universidade no ambiente da prisão, principalmente por meio de projetos de extensão, as ações são de cunho externo.

O que se visualiza é uma complexidade nas figurações. Existem relações que se desenvolvem de modo reiterado e baseado em cooperação, outras dependem da interpretação do outro jogador, para que decida sobre o grau de relação que está disposto a manter e, em situações mais críticas, uma quase ausência de relação se apresenta.

#### 4.3.1 Limites e possibilidades de impacto no usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade

Buscando informações sobre a atuação do Conselho da Comunidade de Pelotas durante as entrevistas, se questionou se a atuação desempenhada é capaz

---

<sup>114</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – Y.

<sup>115</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – W.

de auxiliar na promoção do usufruto da cidadania. A expressão que incorpora todas as respostas, pode ser: Dentro das condições que temos? Sim! Mas deveríamos conseguir fazer mais. Há um reconhecimento de que as figurações são importantes no desenvolvimento das atribuições. Em uma das entrevistas foi ressaltada a necessidade de maior apoio das instituições, pois o Conselho da Comunidade sozinho não consegue dar conta de todas as demandas que se apresentam e outro ponto levantado foi, a importância de identificar as demandas, seja por meio das fiscalizações, seja por outras fontes, como no caso em que as famílias buscam auxílio do Conselho da Comunidade (informação verbal)<sup>116</sup>.

No tocante ao recebimento de demandas, podemos citar um caso específico em que os familiares comunicaram irregularidades em relação ao tratamento de saúde de um privado de liberdade. Diante da informação, duas conselheiras buscaram informações junto ao PRP e posteriormente seguiram acompanhando o caso até a sua resolução. Embora tenha sido uma ação em prol de um único sujeito e as ações do Conselho da Comunidade visarem ser amplas e impessoais, no caso de identificação de situações graves, elas são observadas e, em sendo pertinente e da competência do Conselho da Comunidade, acompanhadas.

A fiscalização foi destacada como importante para se possibilitar o usufruto de direitos de cidadania, pois, por meio dos relatórios de fiscalização, que abarcam observações realizadas *in locu*, assim como, os apontamentos realizados pelos privados de liberdade entrevistados, consegue-se levar até as autoridades competentes, que devem atuar, as restrições de direitos que foram identificadas (informação verbal)<sup>117</sup>.

Este posicionamento foi corroborado por outra entrevistada, que afirmou que o Conselho da Comunidade consegue reverter algumas situações pontuais, mas que o poder maior estaria em denunciar as situações – que em muitos casos foram detectados nas fiscalizações. Mas, neste caso, visualiza a falta de atenção das demais instituições em relação as violações apontadas e o devido encaminhamento sobre os casos (informação verbal)<sup>118</sup>.

---

<sup>116</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – T.

<sup>117</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – S.

<sup>118</sup> Entrevista com Conselheira de Pelotas – W.

Neste aspecto em específico vale destacar o importante papel do Juiz da execução criminal e do Conselho Penitenciário, pois são os dois “jogadores” apontados na legislação como destinatários obrigatórios dos relatórios de fiscalização e conseqüentemente, podem e devem tomar medidas frente as informações apresentadas. Em nenhum momento o Conselho da Comunidade recebeu contato ou retorno por parte do Conselho Penitenciário. Em relação ao Juiz da VEC-Regional, o retorno sobre os relatórios de fiscalização de 2022 se deu de modo único, já no final do ano de 2023, ou seja, houve manifestação/decisão única sobre a totalidade dos relatórios de fiscalização encaminhados. Embora tenha reconhecido em sua manifestação que as diferentes precariedades listadas se encontram no espaço objeto dos relatórios, que também realiza fiscalizações periódicas, afirma que a maioria dos problemas apontados estão vinculados a superlotação e deficiências materiais do PRP, sendo situações que não se resolvem em um curto espaço de tempo. Elucida ainda que, diante do contexto, embora não seja a situação ideal, se encontra em um parâmetro minimamente aceitável.

Sobre a influência da atuação do Conselho da Comunidade de Pelotas para o usufruto da cidadania, temos como exemplo real, a construção de um núcleo educacional para jovens e adultos. Não havia no PRP um NEEJA, o motivo era a ausência de um espaço adequado para a instalação da direção deste, uma vez que salas de aulas haviam. Quando o Conselho da Comunidade recebeu a demanda, em conjunto com a 5ª DPR, conseguiu a verba necessária para a construção do espaço. Esta atuação proporcionou a instalação do NEEJA e conseqüentemente a oferta de educação formal para as pessoas privadas de liberdade. No Boletim Técnico elaborado pelo Gitep (Chies; Muro, 2023) é possível comparar os dados da primeira experiência do núcleo em 2021/1 e sua expansão no tempo, que em 2023/1 já contava com um aumento de 329% na oferta de educação formal.

Há uma extensão no tempo, fazendo com que a ação não se finde. Para a qualificação das ações o envolvimento dos sujeitos é importante. Identificando desistências e infrequentes (três faltas seguidas), a equipe técnica, juntamente com o setor de educação, adotou como estratégia chamar esses presos e identificar qual o motivo da desistência, em alguns casos os apenados relataram que de fato não querem mais estudar, em outros casos foram transferidos ou liberados e também situações em que não conseguem acompanhar as aulas. Em uma dessas situações,

o apenas pediu para retornar para o ano anterior, porque não estava conseguindo acompanhar as aulas devido ao grau de dificuldade.

Merece destaque também o fato de que não é necessário (e nem recomendado) que o Conselho da Comunidade seja responsável pela oferta do direito, como por exemplo, fornecer professores voluntários, pois normalmente são ações pontuais e paliativas. A atuação do Conselho da Comunidade deve ser no sentido de cobrar a oferta dos órgãos competentes e responsáveis por cada direito e auxiliar para que as condições para a oferta se apresentem.

Esta experiência demonstra que, embora sejam impactos pequenos e não se consiga contemplar todas as áreas desejadas, o Conselho da Comunidade é capaz de auxiliar no usufruto dos direitos de cidadania. Logo, é importante e desejado avançar para impactar outros direitos negligenciados.

Vale pontuar que a ação de construção do núcleo educacional aconteceu em momento anterior a Resolução 488/2023 do CNJ, pois esta, desaconselha a liberação de verba das penas pecuniárias para a reforma e construção em presídios. No momento tal obstáculo não se apresentava e o Conselho da Comunidade pode utilizar verba oriunda desta fonte. Em conversas sobre este ponto da resolução, o Conselho da Comunidade de Pelotas se mostra favorável a regra, reconhecendo que a manutenção do espaço de privação de liberdade é responsabilidade do Estado.

Contudo, o Conselho da Comunidade de Pelotas não visualiza esta recomendação como algo que impossibilite a atuação. Seguindo no setor de oferta de educação, nova demanda se apresentou no ano de 2023, agora para a construção de duas novas salas de aula, com o objetivo de ampliar o número de vagas. Diante da impossibilidade de buscar verbas para a construção, o Conselho da Comunidade buscou um engenheiro civil voluntário para realizar as plantas de engenharia para compor o projeto e o próprio PRP buscou o recurso junto a VEC Regional. Ou seja, o Conselho da Comunidade pode atuar em parceria com outras instituições e ofertar meios necessários para lograr êxito nas demandas, ele se adapta ao *jogo* e cria novas estratégias.

A situação das salas de aula evidencia as figurações e o poder que elas exercem nas jogadas dos atores. Diante da proibição de utilização de verbas das

penas pecuniárias, que é a principal fonte – em muitos casos a única – dos Conselhos da Comunidade, para construção e reforma em presídios, duas ações poderiam ser tomadas: a) justificar que a ação tinha por intuito a garantia de um direito negligenciado pelo Estado – que não era garantia de ser deferido; b) fornecer meios necessários para que, mediante parceria, se obtivesse o resultado almejado – esta opção ainda gera o engajamento de outras instituições, ampliando a participação na luta por acesso aos direitos. Logo, o posicionamento do Conselho da Comunidade foi, dentre as ações possíveis, aquele que tinha a maior possibilidade de lograr o resultado almejado: ampliação da oferta de educação formal.

Na área da saúde, se busca impactar de uma forma distinta. Em ação de fiscalização focada no setor, encontramos uma situação preocupante: desconhecimento por parte da administração do PRP; baixa comunicação entre setor de saúde (vinculado à prefeitura) e PRP; quantitativo de atendimento que não condiz com as reclamações das pessoas privadas de liberdade; medicamento com prazo de validade vencido sem a devida identificação e separação; profissionais em número insuficiente e espaço físico reduzido.

Assim, o Conselho da Comunidade, com o relatório da fiscalização de saúde em mãos, convidou as instituições interessadas para uma reunião e nesta se criou o Grupo de Trabalho sobre saúde prisional, que é uma ação permanente e que visa, por meio da união de todas as instituições responsáveis pela oferta de saúde para a população privada de liberdade, encontrar meios para enfrentar e melhorar a atual situação. Trata-se de uma ação em desenvolvimento e seu resultado ainda não pode ser avaliado, o que podemos visualizar é que, proporcionar um espaço de diálogo e um fluxo de trabalho – gerando o compromisso de analisar e encaminhar as demandas que são lançadas no grupo de trabalho – tem se mostrado promissor para explorar as possíveis ações e o debate entre as instituições que corriqueiramente trabalham de modo isolado. Novamente, o Conselho da Comunidade não é o responsável por ofertar saúde, mas demanda das instituições responsáveis e visa auxiliar nos meios necessários para que esta oferta aconteça de modo satisfatório e em números adequados para o quantitativo de pessoas privadas de liberdade.

As colocações demonstram que mesmo enfrentando limites, o Conselho da Comunidade é capaz, em pequena escala, de gerar impactos no usufruto de cidadania

da pessoa privada de liberdade. Para tanto, é necessário ficar vigilante para não ser cooptado pelo Estado e se tornar apenas uma extensão do sistema de controle sobre os corpos objetos da execução penal

A falta de recursos próprios dificulta a atuação do Conselho da Comunidade e o não reconhecimento por parte dos demais órgãos também gera impacto negativo, inclusive no que se refere a motivação para se manter atuante. Outro fator que limita o desenvolvimento de ações do Conselho da Comunidade é a falta de capacitação das conselheiras na elaboração de projetos e captação de recursos em fontes distintas do Edital das penas pecuniárias.

Embora a atuação do Conselho da Comunidade em um primeiro momento não tenha poder para lograr projetos muito robustos, impactos sutis podem ocorrer e sua propagação no tempo podem se mostrar muito satisfatórios.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho foi pautado na questão: Como o Conselho da Comunidade da Execução Penal da Comarca de Pelotas, dentro das figurações da questão penitenciária, atua no tocante ao usufruto da cidadania do indivíduo privado de liberdade? Sendo assim, o objetivo foi compreender como o Conselho da Comunidade observa e atua na perspectiva da ampliação do usufruto da cidadania da pessoa privada de liberdade.

Para responder a este questionamento optamos pelo estudo de caso, pois nos permite uma análise profunda de um caso concreto. As técnicas selecionadas foram análise de documentos, registros em arquivo, observação participante e entrevistas semiestruturadas. A análise dos dados ocorreu por meio da análise textual discursiva. Três foram os temas macros abordados: a) as figurações da questão penitenciária, tomando como base os ensinamentos de Norbert Elias; b) o conceito de cidadania, que foi trabalhado tanto a partir de uma visão teórica, como de entendimento das Conselheiras da Comunidade; c) o Conselho da Comunidade, instituição objeto do estudo. A tese foi apresentada por meio de introdução contendo os aspectos metodológicos, três capítulos e esta seção de considerações finais.

O nominado capítulo 2, “O Conselho da Comunidade nas figurações da questão penitenciária” está estruturado em três momentos. Inicialmente se traz a história dos Conselhos da Comunidade e sua evolução, em seguida são abordadas as figurações da questão penitenciária e por fim, uma linha cronológica de resoluções abordando aspectos sobre os Conselhos da Comunidade é realizado.

“A cidadania (degradada) no contexto de privação de liberdade” é o capítulo 3. Iniciamos o mesmo com uma análise teórica do conceito de cidadania, trazendo autores clássicos e contemporâneos, categorizando as abordagens. No segundo momento buscamos capturar, a partir das informações obtidas com as entrevistas, a visão das conselheiras de Pelotas sobre a cidadania da pessoa privada de liberdade.

Por fim, o capítulo 4, “O Conselho da Comunidade de Pelotas e sua relação com o usufruto da cidadania das pessoas privadas de liberdade” explora de modo mais intenso nosso campo de pesquisa. Primeiramente busca traçar um perfil do

Conselho da Comunidade de Pelotas, trazendo elementos sobre as conselheiras e o que o grupo espera do órgão. Em seguida, descreve as atividades do Conselho da Comunidade de Pelotas, se atentando para as situações que interrompem as ações, bem como, são motivadoras de ação. Para finalizar, foram abordadas as figurações mais próximas ao Conselho da Comunidade e os limites e possibilidades do órgão em impactar o usufruto de cidadania da população privada de liberdade.

Passamos agora a apresentar algumas considerações sobre os resultados alcançados ao longo do trabalho. O Conselho da Comunidade é um órgão que foi criado pela legislação sem detalhamentos sobre sua organização, restando a outras instituições, como o CNJ e CNPCP, por meio de resoluções, manuais e cartilhas, viabilizar algumas diretrizes. Com a Resolução 488/2023 CNJ, ocorreu um detalhamento a respeito das atribuições do órgão, estendendo as frentes de atuação.

Atentos as figurações da questão penitenciária, compreendemos a complexidade do ambiente no qual os Conselhos da Comunidade necessitam exercer as suas atividades. Conforme foi exposto, há, por parte das conselheiras, uma percepção de que o Conselho da Comunidade não é valorizado pelos demais jogadores. As relações de cooperação ocorrem quando os interesses são convergentes, caso contrário a colaboração não se sustenta. Ainda, algumas figurações estão ancoradas em abordagens burocráticas, como é o caso do Juiz, sendo sua ação reativa, ou seja, a primeira jogada precisa partir do Conselho da Comunidade para que ele também realize sua jogada.

A desvalorização do Conselho da Comunidade frente a sociedade civil é de conhecimento das conselheiras, logo, algumas estratégias são organizadas para que as jogadas tenham um maior alcance. Sobre este tema temos como exemplo a ação de chamamento de novos membros, que contou com o engajamento do Judiciário, sendo este, inclusive, o responsável por enviar os convites as instituições, devido a maior valorização que a instituição possui.

Ao se abordar a noção de cidadania da pessoa privada de liberdade, não há elementos contrários para lhe privar de tal condição, contudo, o que ocorre é a ausência de usufruto dos direitos inerentes a esta condição, ou seja, formalmente se apresentam como cidadãos, mas não exercem os direitos. Por isso, a cidadania da pessoa privada de liberdade pode ser entendida como degradada e essa degradação

ocorre por meio de ação e inação do Estado, a inação também é consciente e planejada. O espaço da prisão ocupa um lugar de não direito, de exercício da punição, ultrapassando os limites impostos na sentença.

Estudando o perfil das conselheiras e seu número, se conclui que a sociedade civil pouco participa da execução penal, pois são poucas as pessoas engajadas. É possível auferir a representação de instituições e organizações no Conselho da Comunidade, mas não há uma permanência destas, são participações muito fugazes.

Constatou-se que a participação de atores vinculados ao exercício do controle criminal é prejudicial para o andamento das atividades. Cria-se um espaço de tensão e uma constante vigilância dessas instituições sobre o Conselho da Comunidade, uma tentativa de antecipar as jogadas e assim estar preparado para reagir, como se houvesse um duelo entre os jogadores. A relação pontual, sem antecipação das jogadas se mostra mais promissora e cordial.

As atividades do Conselho da Comunidade podem ser classificadas entre típicas e mais que típicas, as primeiras estariam vinculadas as atribuições que se esperam do órgão, enquanto as segundas, estão mais inclinadas para o plano político, visando a qualificação de sua atuação. As primeiras são de caráter contínuo, já as segundas podem ser pontuais ou prolongadas no tempo.

Eventos extraordinários podem impactar o Conselho da Comunidade de modos distintos. Há crises externas, como a COVID-19 e as enchentes de maio de 2024 que impactaram o ambiente prisional de modo negativo, desfavorecendo deslocamentos e ações. Já na situação de crises internas, como violação de direitos por meio de tortura, o Conselho da Comunidade reage e apresenta a sua jogada. No caso vivenciado pelo Conselho da Comunidade de Pelotas, frente às intimidações ocorridas, foi necessário estabelecer estratégias para o “prosseguimento do jogo”.

Quando no contexto das figurações o Conselho da Comunidade exerce as suas atividades e consegue, por meio de cobrança aos órgãos responsáveis garantir a disponibilização de um direito aos presos, contribui para ampliar o usufruto da cidadania da população privada de liberdade.

Ainda existem limitações ao órgão, especialmente no que diz respeito a falta de capacitação das conselheiras para elaborar projetos e captar recursos, podendo

assim ofertar os meios necessários para que os responsáveis tenham condições de ofertar o direito. É a situação do Núcleo Educacional e das salas de aula, o Conselho da Comunidade não é o responsável pelo fornecimento do direito, mas garantiu os meios necessários para que o direito tivesse condições de ser ofertado.

Este aspecto é importante, o Conselho da Comunidade não deve ser o responsável por fornecer o direito, mas sim realizar a cobrança a quem compete o oferecimento e auxiliar para que os meios estejam disponíveis. Desta forma, o Conselho da Comunidade se apresenta em acordo com as recomendações do CNJ.

Embora o caráter fiscalizador seja o esperado e almejado dos Conselhos da Comunidade, a característica assistencialista estará presente em maior ou menor grau. Conselhos da Comunidade que tenham como caráter predominante o assistencialismo, dificilmente enfrentam dificuldades nas figurações com as unidades prisionais, pois uma tolerância muito grande é exercida, como no caso em que um Conselho da Comunidade não se opôs a construção de uma churrasqueira para os servidores. Nestes casos, o Conselho da Comunidade se torna um braço do Estado e é requerido que atenda demandas que são obrigação do Estado.

De modo geral, o Conselho da Comunidade de Pelotas tem uma visão crítica sobre o papel dos Conselhos da Comunidade, coadunando com as normativas mais recentes. Contudo, elementos de assistencialismo estão presentes, este traço se apresenta pela necessidade das conselheiras de visualizar efeitos imediatos da atuação do Conselho da Comunidade.

O Conselho da Comunidade de Pelotas tem como caráter predominante ser um órgão fiscalizador, gerando atritos com a unidade prisional, todavia, essas situações são entendidas como inerentes às figurações. A atuação crítica permite que os esforços sejam empenhados em ações de tratamento penal, garantindo o oferecimento de direitos que são negados ou negligenciados, permitindo que os indivíduos usufruam de uma parcela mais ampla dos direitos de cidadania.

Diante do exposto, nossa tese é de que, dentro das figurações estabelecidas, o Conselho da Comunidade de Pelotas auxilia na ampliação do usufruto da cidadania das pessoas privadas de liberdade, ainda que de forma limitada.

## REFERÊNCIAS

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amilcar Araujo. Movimento negro e “democracia racial” no Brasil: entrevistas com lideranças do movimento negro. **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**: FGV, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/items/337ebf91-336b-49e3-b7eb-28bc5f44f505>. Acesso em: 21 nov. 2024.

ANTUNES, Fernando Luís Coelho. Reflexões sobre a participação social e o controle da execução penal. *In*: DUTRA, Walkiria Zambrzycki; DAUFEMBACK, Valdirene; CRUZ, Fernanda Natasha Bravo (org.). **A sociedade civil nas políticas penais: estratégias de incidência**. Belo Horizonte: Casa do Direito, 2021. p. 65-74.

ARAÚJO, Rochester Oliveira. A atuação da Defensoria Pública na execução penal: a função política na promoção do acesso à justiça social. **Revista Transgressões: ciências criminais em debate**, Rio Grande do Norte, v. 2, n. 2, p. 133-147, 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/transgressoes/article/view/6448/4985>. Acesso em: 19 nov. 2024.

AULA 8 - Os Conselhos da Comunidade na visão do Conselho Penitenciário e da Federação de Conselhos. Produção: Gitep. [S. l.: s. n.], 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=qWLgdgaxGwE&t=3341s>. Acesso em: 21 nov. 2024.

BOURDIEU, Pierre. Esboço de uma teoria da prática. *In*: ORTIZ, Renato (org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983.

BRASIL. Lei de 1º de outubro de 1828, de 1 de outubro de 1828. Dá nova forma às Camaras Municipaes, marca suas attribuições, e o processo para a sua eleição, e dos Juizes de Paz. **Lei de 1º de outubro de 1828**, [S. l.], 1 out. 1828. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-1-10-1828.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: [s. n.], 2024a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 7210, de 11 de julho de 1984. Institui a Lei de Execução Penal. **Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984**, Brasília, 2024b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7210.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7210.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 14600, de 19 de julho de 2023. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera as Leis nºs 9.984, de 17 de julho de 2000, 9.433, de 8 de janeiro de 1997, 8.001, de 13 de março de 1990, 14.204, de 16 de setembro de 2021, 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 13.334, de 13 de setembro de 2016, 12.897, de 18 de dezembro de 2013, 8.745, de 9 de dezembro de 1993, 9.069, de 29 de junho de 1995, e 10.668, de 14 de maio de 2003; e revoga dispositivos das Leis nºs 13.844, de 18 de junho de 2019, 13.901, de 11 de novembro de 2019, 14.261, de 16 de dezembro de 2021, e as Leis nºs 8.028, de 12 de abril de 1990, e 14.074, de 14 de outubro de 2020. **Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023**, [S. /], 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/L14600.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

BRASIL. Lei nº 12313, de 14 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. **Lei nº 12.313, de 19 de agosto de 2010**, [S. /], 2010. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12313.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12313.htm). Acesso em: 20 nov. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS (Brasil). Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário. **CPI sistema carcerário**. Brasília: Edições Câmara, 2009. 620 p. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 23 ago. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. 24<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania: tipos e percursos. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, n. 18, 1996. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/163397/mod\\_resource/content/1/Cidadania%20-%20Tipos%20e%20Percursos.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/163397/mod_resource/content/1/Cidadania%20-%20Tipos%20e%20Percursos.pdf). Acesso em: 21 nov. 2024.

CHIES, Luiz Antônio Bogo; MURO, Gabriela Di. Educação formal de pessoas privadas de liberdade: aumento de 329% no Presídio Regional de Pelotas. *In*: GITEP. **Boletim Técnico**. Pelotas, 2023. Disponível em: <https://gitep.ucpel.edu.br/wp-content/uploads/2023/07/Boletim-Tecnico-2023001-NEEJA-PRP.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

CHIES, Luiz Antônio Bogo. Questão Penitenciária: obstáculos epistemológicos e complexidade. **Revista Paranaense De Desenvolvimento**, [s. l.], v. 35, n. 126, p. 29-47, 2014. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/697>. Acesso em: 21 nov. 2024.

CNJ (Brasil). 2024. Estabelece diretrizes para a gestão e destinação de valores e bens oriundos de pena de multa, perda de bens e valores e prestações pecuniárias decorrentes de condenações criminais, colaboração premiada, acordos de leniência e acordos de cooperação internacional no âmbito do Poder Judiciário e dá outras providências. **Resolução nº. 558, de 6 de maio de 2024**, [S. l.], 6 maio 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5555>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNJ (Brasil). **Manual de Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade**: Elaborado conforme a Resolução CNJ n. 488/2023. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2023a. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2024/08/manual-conselhos-comunidade.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNJ (Brasil). 2023b. Institui a Política Judiciária para o Fortalecimento dos Conselhos da Comunidade e dá outras providências. **Resolução nº. 488, de 23 de fevereiro de 2023b**, [S. l.], 23 fev. 2023. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/4967>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNJ (Brasil). **Justiça em Números 2020**: ano-base 2019. Brasília: CNJ, 2020. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2020/08/WEB-V3-Justi%C3%A7a-em-N%C3%BAmeros-2020-atualizado-em-25-08-2020.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNJ (Brasil). **Os Conselhos da comunidade no Brasil**. Brasília: Conselho Nacional de Justiça, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/03/relatorio-conselhos-comunidade.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNJ (Brasil). 2012. Define a política institucional do Poder Judiciário na utilização dos recursos oriundos da aplicação da pena de prestação pecuniária. **Resolução nº. 154 de 13 de julho de 2012**, [S. l.], 13 jul. 2012. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/58>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNJ (Brasil). **Marcos do I Encontro Nacional dos Conselhos da Comunidade**. [S. l.: s. n.], [2012?]. Disponível em: <https://carceraria.org.br/wp-content/uploads/2018/01/justica-restaurativa-nenhuma-vaga-a-mais-relato-do-i-encontro-nacional-dos-conselhos-da-comunidade-copia-1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNPCP (Brasil). 2021. Altera a Resolução nº 7, de 13 de dezembro de 2018, e revoga a Resolução nº 1, de 7 de fevereiro de 2013. **Resolução nº. 22, de 4 de novembro de 2021**, [S. l.], 22 nov. 2021. Disponível em: [https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-22-de-4-de-novembro-de-2021-\\*-448020694](https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-22-de-4-de-novembro-de-2021-*-448020694). Acesso em: 20 nov. 2024.

CNPCP (Brasil). 2018. Define regras gerais para o ingresso de autoridades e agentes de organizações sociais em atividade de inspeção nos estabelecimentos prisionais estaduais, distritais e federais e dá outras providências. **Resolução nº. 7, de 13 de dezembro de 2018**, [S. l.], 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2018/resolucao-no-7-de-13-de-dezembro-de-2018.pdf/view>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNPCP (Brasil). 2013. Dispõe sobre o uso de instrumentos de registro audiovisual e fotográfico por parte dos Órgãos da Execução Penal. **Resolução nº. 1, de 07 de fevereiro de 2013**, [S. l.], 7 fev. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2013/resolucao-no-1-de-07-de-fevereiro-de-2013.pdf/view>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNPCP (Brasil). 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. por parte dos Órgãos da Execução Penal. **Resolução nº. 9, de 26 de novembro de 2010**, [S. l.], 26 nov. 2010. 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: 20 nov. 2024.

CNPCP (Brasil). 2009. Propor diretrizes de política criminal e penitenciária. **Resolução nº. 11 de 18 de dezembro de 2009**, [S. l.], 18 dez. 2009. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/2009/resolucao-no-11-de-18-de-dezembro-de-2009.pdf/view>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNPCP (Brasil). 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. **Resolução nº. 10 de 08 de novembro de 2004**, [S. l.], 8 nov. 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt->

br/composicao/cnpcp/resolucoes/2004/resolucao10de08denovembrode2004.pdf/view. Acesso em: 20 nov. 2024.

CNPCP (Brasil). 1988. Acolhe parecer relativo à criação de Conselhos de Comunidade. **Resolução nº. 4 de 25 de Julho de 1988**, [S. l.], 25 jul. 1988. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/composicao/cnpcp/resolucoes/1988/resolucao04de25dejulhode1988.pdf/view>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Campanha da Fraternidade 1997: A Fraternidade e os Encarcerados**. [S. l.], [s.a.]. Disponível em: <https://campanhas.cnbb.org.br/campanha/fraternidade1997>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CORREGEDORIA-GERAL DA JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ; MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ (Paraná). 2014. **Instrução Normativa Conjunta nº 02/2014 - CGJ/PR e MP/PR**, Curitiba, 2014. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/07/normativa022014.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

CORREGEDORIA-GERAL DE JUSTIÇA DO RIO GRANDE DO SUL (Rio Grande do Sul). **Manual do Conselho da Comunidade**. [S. l.: s. n.], [2004?]. Disponível em: <https://conselho-da-comunidade.webnode.page/manual-do-conselho-da-comunidade/>. Acesso em: 20 nov. 2024.

DAUFEMBACK, Valdirene. Questões sobre o contexto e a atuação dos Conselhos da Comunidade: a experiência da Região Sul. *In*: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília: DEPEND/OSPE, 2010. p. 67-86. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/04/fundamentoseanalise.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

DELGADO, Lucília de Almeida Neves. A Campanha das Diretas Já: narrativas e memórias. *In*: XXIV SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2007, São Leopoldo. **Associação Nacional de História – ANPUH XXIV Simpósio Nacional de História - 2007** [...]. [S. l.: s. n.], 2007. Disponível em: [https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548210564\\_84d38c9cfe41bf5923ff197bcd787740.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548210564_84d38c9cfe41bf5923ff197bcd787740.pdf). Acesso em: 21 nov. 2024.

DUARTE, Rosália. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a05n115.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2024.

ELIAS, Norbert. Conceitos sociológicos fundamentais (Figuração). *In*: ELIAS, Norbert. **Escritos & ensaios**: Estado, processo, opinião pública. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 25-27.

ELIAS, Norbert. **Introdução à Sociologia**. Lisboa/Portugal: Edições 70, 1999.

FASSIN, Didier. **A sombra do mundo**: Uma antropologia da condição carcerária. São Paulo: Editora Unifesp, 2019.

FERREIRA, Jorge Chade. **Os conselhos da comunidade e a reintegração social**. Orientador: Alvinho Augusto de Sá. 2015. Dissertação (Mestrado em Direito Penal) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2136/tde-17082015-163300/pt-br.php>. Acesso em: 20 nov. 2024.

GALDEANO, Ana Paula. Voz e silêncio: os sentidos da violência no Conselho Comunitário de Segurança. **Contemporânea**: Revista de Sociologia da UFSCar, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 335-357, 2013. Disponível em: <https://www.contemporanea.ufscar.br/index.php/contemporanea/article/view/146>. Acesso em: 20 nov. 2024.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª edição. São Paulo: Atlas, 2002.

GODOI, Rafael. Vasos comunicantes, fluxos penitenciários: entre dentro e fora das prisões de São Paulo. **Vivência**: Revista de Antropologia, [s. l.], v. 1, ed. 46, p. 131-142, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/vivencia/article/view/8777>. Acesso em: 21 nov. 2024.

GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. *In*: GODOI, Christiane Kleinübing; MELLO, Rodrigo Bandeira-de; SILVA, Anielson Barbosa da (Orgs). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2007.

GATO, Matheus. Raça e cidadania no pós-abolição maranhense (1888-1889). **Afro-Ásia**, Salvador, n. 59, p. 235-274, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/afroasia/article/view/28376/0>. Acesso em: 21 nov. 2024.

HELING, Jiulia Estela. **Defensoria Pública e Figurações Prisionais**: um estudo de acesso à justiça. Curitiba: Brazil Publishing, 2019.

HOLSTON, James. **Cidadania Insurgente**: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 2013. *E-book*.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil**. 2024a. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 19 nov. 2024.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pelotas**. 2024b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/pelotas/panorama>. Acesso em: 19 nov. 2024.

LANDINI, Tatiana Savoia. **Horror, honra e direitos**: Violência sexual contra crianças e adolescentes no século XX. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-11012006-194947/pt-br.php>. Acesso em: 4 maio 2021.

LOSEKANN, Luciano. O juiz, o poder judiciário e os conselhos de comunidade: algumas reflexões sobre a participação social na execução penal. *In*: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília: DEPEND/OSPE, 2010. p. 41-63. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/04/fundamentoseanalise.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

LOUBACK, Joyce. “Somos gente” – Uma discussão sobre as concepções de cidadania apresentadas pelos representantes populares durante a Assembleia Nacional Constituinte. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 57, n. 1, p. 131-143, 2021. Disponível em: [http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias\\_sociais/article/view/22756](http://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/22756). Acesso em: 3 ago. 2021.

LUCA, Tânia Regina de. Direitos sociais no Brasil. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6ª. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 469-493.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Trabalho de Campo: contexto de observação, interação e descoberta. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu (Orgs.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília: DEPEND/OSPEN, 2010a. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/04/fundamentoseanalise.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Matriz Curricular para formação de Conselheiros da Comunidade**. [S. l.: s. n.], 2010b. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/04/matrizcurricular.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Conselhos da Comunidade**. 2ª. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2008. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/04/cartilhaconselhodacomunidade.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência e Educação**, [s. l.], v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ciedu/a/SJKF5m97DHykhL5pM5tXzdzj/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 5 jun. 2021.

MOYA, Isabela; PIRES, Marilza. O Massacre do Carandiru e suas versões. *In*: POLITIZE. **O Massacre do Carandiru e suas versões**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.politize.com.br/massacre-do-carandiru/>. Acesso em: 21 nov. 2024.

NERY, Vanderlei Elias. Diretas Já: busca pela democracia e seus limites. **Lutas Sociais**, São Paulo, n. 24, p. 70-77, 2010. Disponível em: <file:///D:/Downloads/18836-Texto%20do%20artigo-67202-1-10-20151129.pdf>. Acesso em: 21 nov. 2024.

OLIVEIRA, Lázara Luana Otto de. **A atuação do conselho da comunidade na reinserção social das pessoas em conflito com a lei antitóxicos na comarca de Matinhos-PR**. 2020. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável) - Universidade Federal do Paraná - Setor Litoral, Matinhos, 2020. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/handle/1884/68564>. Acesso em: 21 nov. 2024.

PELOTAS. Lei nº 7278, de 28 de dezembro de 2023. Cria o Fundo Municipal para Políticas Penais no âmbito do Município de Pelotas, e dá outras providências. **Lei nº 7.278, de 28 de dezembro de 2023**, Pelotas, 2023. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/pelotas/lei-ordinaria/2023/728/7278/lei-ordinaria-n-7278-2023-cria-o-fundo-municipal-para-politicas-penais-no-ambito-do-municipio-de-pelotas-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 21 nov. 2024.

PINSKY, Jaime. Introdução. *In*: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (org.). **História da Cidadania**. 6ª. ed. São Paulo: Contexto, 2018. p. 9-13.

PREFEITURA MUNICIPAL (Pelotas). Prefeitura Municipal de Pelotas. **Pacto Pelotas Pela Paz**. Pelotas: Prefeitura Municipal de Pelotas, [entre 2017 e 2024]. Disponível em: <https://www.pelotas.rs.gov.br/pacto/>. Acesso em: 18 nov. 2024.

PRESÍDIO Regional de Pelotas tem duas galerias interditadas. **Diário Popular**, Pelotas, online, 21 maio 2018. Disponível em: <https://www.diariopopular.com.br/seguranca/presidio-regional-de-pelotas-tem-duas-galerias-interditadas-132691/>?. Acesso em: 10 nov. 2020.

REIS, Elisa. Cidadania: história, teoria e utopia. *In*: PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRZYNSZPAN, Mario (org.). **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

ROESE, Mauro. A metodologia de estudo de caso. **Cadernos de Sociologia**. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, v. 9, p. 189-200, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça**: a política social na ordem brasileira. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. **Sobre o autoritarismo brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. *E-book* (não paginado).

SILVA, Haroldo Caetano da Silva. A participação comunitária nas prisões. *In*: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília: DEPEND/OSPE, 2010. p. 15-23. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/04/fundamentoseanalise.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

SILVA, Uvanderson Vitor da. **Cidadania em negro e branco**: racialização e (luta contra a) violência de Estado no Brasil. 2017. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

SOUKI, Lea Guimarães. A atualidade de T. H. Marshall no estudo da cidadania no Brasil. **Civitas**: Revista De Ciências Sociais, [s. l.], v. 6, n. 1, p. 39-58, 2006. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/civitas/article/view/21>. Acesso em: 21 nov. 2024.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários. **Presídio Regional de Pelotas**. Governo do Estado: Rio Grande do Sul. 2024. Disponível em: <https://policiapenal.rs.gov.br/presidio-regional-de-pelotas>. Acesso em: 14 jul. 2024.

SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários. **5ª DPR - Sul (sede em Pelotas)**. Governo do Estado: Rio Grande do Sul. 2021b. Disponível em: [http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=12](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=12). Acesso em: 25 mar. 2021.

SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários. **Presídio Regional de Pelotas**. Governo do Estado: Rio Grande do Sul. 2020. Disponível em: [http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=12&cod\\_conteudo=78](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=12&cod_conteudo=78). Acesso em: 23 fev. 2020.

SUSEPE – Superintendência dos Serviços Penitenciários. **Presídio Regional de Pelotas**. Governo do Estado: Rio Grande do Sul. 2019. Disponível em: [http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod\\_menu=12&cod\\_conteudo=78](http://www.susepe.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=12&cod_conteudo=78). Acesso em: 4 nov. 2019.

SYKES, Gresham. **La sociedad de los cautivos**: Estudio de una cárcel de máxima seguridad. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2017.

TAVOLARO, Sergio Barreira de Faria. Quando discursos e oportunidades políticas se encontram: para repensar a sociologia política da cidadania moderna. **Novos Estudos**: CEBRAP, [s. l.], p. 117-136, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/zV3LX4RcZnKJ5qHbCPHjhDD/?lang=pt#>. Acesso em: 21 nov. 2024.

TJRS – Poder Judiciário: Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. **Comarcas e municípios jurisdicionados**. 2019. Disponível em: [http://www.tjrs.jus.br/site/poder\\_judiciario/comarcas/comarcas\\_e\\_municipios\\_jurisdicionados/](http://www.tjrs.jus.br/site/poder_judiciario/comarcas/comarcas_e_municipios_jurisdicionados/). Acesso em: 8 nov. 2019.

WICHT, Rita. GITEP disponibiliza capacitação para conselheiros da comunidade no âmbito da execução penal. *In*: UCPEL. **GITEP disponibiliza capacitação para conselheiros da comunidade no âmbito da execução penal**. Pelotas, 21 nov. 2024. Disponível em: <https://ucpel.edu.br/noticias/gitep-disponibiliza-capacitacao-para-conselheiros-da-comunidade-no-ambito-da-execucao-penal>. Acesso em: 21 nov. 2024.

WOLFF, Maria Palma. Participação social e sistema penitenciário: uma parceria viável?. *In*: MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). **Fundamentos e análises sobre os Conselhos da Comunidade**. Brasília: DEPEN/OSPE, 2010. p. 24-40. Disponível em: <https://feccompar.com.br/wp-content/uploads/2023/04/fundamentoseanalise.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2024.

YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. Daniel Grassi. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

## **ANEXOS**

## **Anexo A – Roteiro da entrevista piloto com a Rosa**

Entrevista piloto realizada em 23/09/2021, de modo remoto, com a conselheira de Pelotas Rosa.

Perguntas iniciais: sexo; idade e profissão.

### Eixo 1 – Engajamento pessoal

- 1) Como você teve conhecimento do Conselho da Comunidade e passou a fazer parte do mesmo?
- 2) Como é participar da Pastoral Carcerária e do Conselho ao mesmo tempo, as instituições se complementam?
- 3) O que te motiva a se manter atuante no Conselho? São quantos anos de trabalho voluntário?

### Eixo 2 – Histórico do Conselho da Comunidade

- 1) Você faz parte desde a primeira vez que o Conselho foi estruturado? Se lembra quando isso aconteceu? Me conta um pouco da história do Conselho e das diferentes pessoas que já participaram, que foram importantes para o Conselho e que você se lembra.
- 2) O Conselho teve muitas interrupções das atividades? À quais motivos você atribui essas interrupções, será que o fato de ser uma atuação voluntária influencia nisso?
- 3) A última estruturação aconteceu em 2017? De lá para cá, você já vê mudanças?
- 4) Pelo que eu tenho conhecimento, em determinado período a Juíza da VEC era a Presidenta do Conselho, isso sempre foi assim antes dessa última estruturação? Isso implicava em diferenças na atuação (por exemplo, a aprovação dos projetos)?

### Eixo 3 – Visões do e sobre o Conselho

1) Como você enxerga o Conselho dentro da execução penal? Ele tem uma função determinada, ele está amparado, tem uma organização macro?

2) O que você pensa sobre a atuação do Conselho? Ele está caminhando bem, já esteve mais atuante?

3) Na sua opinião, quais são as principais dificuldades que o Conselho enfrenta para conseguir desenvolver o seu papel? As relações com o Juízo e o PRP por vezes dificultam o trabalho?

### Eixo 4 – A cidadania do preso

1) Mudando um pouquinho o foco, mas um outro aspecto para o qual eu me atento na pesquisa: como você entende a ideia de cidadania de modo geral (sociedade brasileira) e como pensar o preso dentro dessa categoria?

2) No que consiste a cidadania dos presos (o exercício de direitos), você entende que o Conselho consegue auxiliar para que os presos tenham acesso a direitos que lhes são/eram negados?

3) Quais são as frentes de atuação do Conselho nesse sentido ou quais frentes ele deveria adotar para conseguir fazer com que esses presos possam alcançar direitos?

## **Anexo B – Roteiro de entrevista com conselheira de Canguçu**

Entrevista realizada em 22/04/2024, de modo remoto, com Gaúcho Negro.

Perguntas iniciais: sexo, idade e profissão.

### Eixo 1 – Engajamento pessoal

- 1) Como você teve conhecimento do Conselho da Comunidade e passou a fazer parte do mesmo?
- 2) Sei que você participou da reestruturação do Conselho de Pelotas, lá em 2017, como foi esse processo?
- 3) O que te motiva a se manter atuante no Conselho? São quantos anos de trabalho voluntário?

### Eixo 2 – Visões do e sobre o Conselho (atuação e relações)

- 1) Na sua opinião, qual é o papel dos Conselhos?
- 2) Os conselhos tem apoio de outros órgãos e uma estrutura que os auxilie?
- 3) Como é a relação do Conselho com a unidade prisional (administração e equipe técnica)?
- 4) Como é a relação do Conselho com o Juiz, tanto de Canguçu como da VEC Regional?
- 5) Tem algum outro órgão ou instituição que o Conselho tem parceria? Citar Federação.
- 6) Qual tem sido a atuação do Conselho de Canguçu?
- 7) Na sua opinião o Conselho tem suprido as suas obrigações?
- 8) O Conselho de Canguçu tem dificuldades? Quais?

## **Anexo C – Roteiro de entrevista com conselheira de Camaquã**

Entrevista realizada em 19/04/2024, de modo remoto, com Felipa.

Perguntas iniciais: sexo; idade e profissão.

### Eixo 1 – Engajamento pessoal

- 1) Como você teve conhecimento do Conselho da Comunidade?
- 2) O que te motiva a participar do Conselho?
- 3) Como se deu o processo de reestruturação do Conselho de Camaquã?
- 4) A Federação esteve presente?

### Eixo 2 – Visões do e sobre o Conselho

- 1) Na sua opinião, qual é o papel dos Conselhos?
- 2) Os conselhos tem apoio de outros órgãos e uma estrutura que os auxilie?
- 3) Como é a relação do Conselho com a unidade prisional (administração e equipe técnica)?
- 4) Como é a relação do Conselho com o Juiz, tanto de Camaquã como da VEC Regional?
- 5) Tem algum outro órgão ou instituição que o Conselho tem parceria?
- 6) O Conselho de Camaquã já tem atuado? Quais tem sido suas ações ou ele tem um plano de ação?
- 7) Vocês identificam dificuldades na atuação? Quais?

## **Anexo D – Roteiro de entrevista com conselheira de São Lourenço do Sul**

Entrevista realizada em 16/04/2024, de modo remoto, com Laura.

Perguntas iniciais: sexo; idade e profissão.

### Eixo 1 – Engajamento pessoal

- 1) Como você teve conhecimento do Conselho da Comunidade?
- 2) O que te motiva a participar do Conselho?
- 3) Como foi o processo de estruturação do Conselho de São Lourenço? Ele já está legalizado?
- 4) Teve apoio do judiciário ou outras instituições?
- 5) Como não tem presídio em São Lourenço, quais foram as motivações/argumentos para instalar um Conselho da Comunidade?

### Eixo 2 – Visões do e sobre o Conselho

- 1) Na sua opinião, qual é o papel dos Conselhos?
- 2) O conselho tem apoio de outros órgãos e uma estrutura que os auxilie?
- 3) Como é a relação do Conselho com o Juiz, tanto de São Lourenço como da VEC Regional?
- 4) Tem algum outro órgão ou instituição que o Conselho tem parceria?
- 5) O Conselho já está atuando? Quais são suas ações ou ele tem um plano de atuação?
- 6) Vocês já identificam dificuldades? Quais?

## **Anexo E – Roteiro de entrevista com conselheira de Santa Vitória do Palmar**

Entrevista realizada em 17/04/2024, de modo remoto, com Fátima.

Perguntas iniciais: sexo; idade e profissão.

### Eixo 1 – Engajamento pessoal

- 1) Como você teve conhecimento do Conselho da Comunidade e passou a fazer parte do mesmo?
- 2) O que te motiva a participar do Conselho?
- 3) O Conselho vem passando por um processo de reestruturação/reativação. Conta um pouco sobre como tem sido esse processo.
- 4) Tem havido apoio do judiciário?

### Eixo 2 – Visões do e sobre o Conselho

- 1) Na sua opinião, qual é o papel dos Conselhos?
- 2) Os conselhos tem apoio de outros órgãos e uma estrutura que os auxilie?  
Citar Federação.
- 3) Como é a relação do Conselho com a unidade prisional (administração e equipe técnica)?
- 4) Como é a relação do Conselho com o Juiz, tanto de Santa Vitória como da VEC Regional?
- 5) Tem algum outro órgão ou instituição que o Conselho tem parceria?
- 6) O Conselho já está atuando? Quais são suas ações ou há um plano de ação?
- 7) O Conselho tem dificuldades? Quais?

## **Anexo F – Roteiro de entrevista com conselheira de Tapes**

Entrevista realizada em 18/04/2024, de modo remoto, com Artur Rota.

Perguntas iniciais: sexo, idade e profissão.

### Eixo 1 – Engajamento pessoal

- 1) Como você teve conhecimento do Conselho da Comunidade?
- 2) Como está sendo o processo de estruturação do Conselho de Tapes? Tem havido apoio?
- 3) A Federação está presente?
- 4) O que te motiva a estruturar o Conselho?
- 5) Como não tem presídio em Tapes, quais foram as motivações/argumentos para buscar a instalação de um Conselho da Comunidade?

### Eixo 2 – Visões do e sobre o Conselho

- 1) Na sua opinião, qual é o papel dos Conselhos?
- 2) O conselho tem apoio de outros órgãos e uma estrutura que os auxilie?
- 3) Como é a relação do Conselho com a unidade prisional (administração e equipe técnica)?
- 4) Como é a relação do Conselho com o Juiz, tanto de Tapes como da VEC Regional?
- 5) Tem algum outro órgão ou instituição que o Conselho tem parceria?
- 6) O Conselho já está atuando? Quais são suas ações ou ele tem um plano de atuação?
- 7) Vocês já identificam dificuldades? Quais?

## **Anexo G – Roteiro de entrevista com conselheira de Jaguarão**

Entrevista realizada em 04/07/2024, de modo remoto, com Júlia.

Perguntas iniciais: sexo, idade e profissão.

### Eixo 1 – Engajamento pessoal

- 1) Como você teve conhecimento do Conselho da Comunidade e passou a fazer parte do mesmo?
- 2) O que te motiva a se manter atuante no Conselho? São quantos anos de trabalho voluntário?

### Eixo 2 – Visões do e sobre o Conselho (atuação e relações)

- 1) Na sua opinião, qual é o papel dos Conselhos?
- 2) Os conselhos tem apoio de outros órgãos e uma estrutura que os auxilie, a Federação?
- 3) Como é a relação do Conselho com a unidade prisional (administração e equipe técnica)?
- 4) Como é a relação do Conselho com o Juiz, tanto de Jaguarão como da VEC Regional?
- 5) Tem algum outro órgão ou instituição que o Conselho tem parceria?
- 6) Qual tem sido a atuação do Conselho de Jaguarão? Quantos membros são?
- 7) Na sua opinião o Conselho tem suprido as suas obrigações?
- 8) O Conselho de Jaguarão tem dificuldades? Quais?

## **Anexo H – Roteiro de entrevista com servidora da Susepe e conselheira em Canguçu**

Entrevista realizada em 18/04/2024, de modo remoto, com Jucelino Pereira.

Perguntas iniciais: sexo, idade e profissão.

Eixo 1 – Engajamento pessoal

1) Como você tomou contato com o Conselho da Comunidade? Participa de algum no momento?

2) Sei que você participou do processo de reestruturação do Conselho de Pelotas, me conte um pouco sobre esse processo?

Eixo 2 – Visões do e sobre o Conselho

1) Na sua opinião, qual é o papel dos Conselhos?

2) É importante a existência dos Conselhos?

3) Os conselhos tem apoio de outros órgãos e uma estrutura que os auxilie?

4) As relações com presídios e juízes influencia no trabalho dos conselheiros?

5) Na sua opinião os Conselhos tem conseguido cumprir as suas obrigações?

6) Os Conselhos tem dificuldades? Quais?

## **Anexo I – Roteiro de entrevista com conselheiras de Pelotas**

Entrevista com Ana realizada, de modo remoto, em 19/04/2024.

Entrevista com Elizabeth realizada, de modo remoto, em 14/04/2024.

Entrevista com Gervásio realizada, de modo remoto, em 18/04/2024.

Entrevista com Luíza realizada, de modo remoto, em 25/04/2024.

Entrevista com Mariele realizada, de modo remoto, em 15/04/2024.

Entrevista com Raquel realizada, de modo remoto, em 16/04/2024.

Entrevista com Water resistant realizada, de modo remoto, em 15/04/2024.

Entrevista com Xena realizada, de modo remoto, em 15/04/2024.

Perguntas iniciais: sexo; idade e profissão.

### Eixo 1 – Engajamento pessoal

1) Como você teve conhecimento do Conselho da Comunidade e passou a fazer parte do mesmo?

2) O que te motiva a se manter atuante no Conselho? São quantos anos de trabalho voluntário?

### Eixo 2 – Visões do e sobre o Conselho

1) Na sua opinião, qual é o papel dos Conselhos?

2) Os conselhos tem apoio de outros órgãos e uma estrutura que os auxilie?

3) Como é a relação do Conselho com a unidade prisional (administração e equipe técnica)?

4) Como é a relação do Conselho com o Juiz?

5) Na sua opinião o Conselho tem suprido as suas obrigações?

6) O Conselho tem dificuldades? Quais?

### Eixo 3 – A cidadania do preso

1) Outro ponto que eu discuto no meu trabalho é a cidadania. Queria te ouvir sobre o que você pensa sobre a cidadania de modo geral e como pensar o preso dentro desse conceito?

2) No que consiste a cidadania dos presos (o exercício de direitos), você entende que o Conselho consegue auxiliar para que os presos tenham acesso a direitos que lhes são/eram negados?

3) O Conselho tem conseguido atuar na garantia de cidadania (acesso à direito dos presos)?