

A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NAS PRISÕES

1. Introdução; 2. A participação comunitária na execução penal; 3. O sistema brasileiro de execução penal; 4. Os órgãos da execução penal; 5. O Conselho da Comunidade; 6. Ligeiras conclusões.

1. INTRODUÇÃO

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

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

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

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

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

2. A PARTICIPAÇÃO COMUNITÁRIA NA EXECUÇÃO PENAL

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

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

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

(art. 80), e do Patronato particular, para a orientação e apoio aos albergados e egressos (art. 78). Afirma-se no item 25 da exposição de motivos: “Muito além da passividade ou da ausência de reação quanto às vítimas mortas ou traumatizadas, a comunidade participa ativamente do procedimento da execução, quer através de um conselho, quer através das pessoas jurídicas ou naturais que assistem ou fiscalizam não somente as reações penais em meio fechado (penas privativas de liberdade e medida de segurança detentiva) como também em meio livre (pena de multa e penas restritivas de direito)”.

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

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

3. O SISTEMA BRASILEIRO DE EXECUÇÃO PENAL

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

televisão. A prisão é muito mais e vai além daquilo que a mídia sensacionalista traz nos seus noticiários.

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

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

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

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

comportamento carcerário), para o regime semi-aberto e, deste, para o regime aberto, até a final obtenção da liberdade condicional ou definitiva.

Constituindo-se em verdadeiro *Estatuto Jurídico do Preso*, a LEP prevê expressamente os direitos e as obrigações do preso, condenado ou provisório. Sendo a prisão uma pena privativa da liberdade – e somente da liberdade – os demais direitos não atingidos pela sentença ou pela lei são preservados. De tal sorte, exemplificativamente, dispõe o art. 41 da LEP alguns direitos do preso: alimentação suficiente e vestuário; exercício das atividades profissionais, intelectuais, artísticas e desportivas anteriores, desde que compatíveis com a execução da pena; assistência material, à saúde, jurídica, educacional, social e religiosa; proteção contra qualquer forma de sensacionalismo; entrevista pessoal e reservada com o advogado; visita do cônjuge, da companheira, de parentes e amigos em dias determinados; chamamento nominal.

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

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

4. OS ÓRGÃOS DA EXECUÇÃO PENAL

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

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

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

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

providências para correção de irregularidades, podendo até interditar a unidade prisional que estiver funcionando em desacordo com o que prevê a LEP.

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

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

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

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

5. O CONSELHO DA COMUNIDADE

Sobre ele dispõe a LEP:

Art. 80. Haverá em cada comarca, um Conselho da Comunidade, composto no mínimo, por 1 (um) representante de associação comercial ou industrial, 1 (um) advogado indicado pela Seção da Ordem dos Advogados do Brasil e 1 (um) assistente social escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional de Assistentes Sociais.

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

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

Órgão da execução penal que será obrigatoriamente instalado em todas as comarcas, o Conselho da Comunidade, composto por representantes dos variados segmentos a que se refere o art. 80 da LEP ou, na sua falta, pelos membros escolhidos pelo juiz da execução, constitui-se no mais importante elo de ligação entre a sociedade e o preso. O combate à criminalidade não é tarefa exclusiva do Poder Público. Cabe à sociedade em geral assumir sua parcela de responsabilidade na prevenção do crime e na recuperação do delinqüente, devendo o Conselho da Comunidade agir nesse sentido, de conscientizar e envolver o cidadão livre na atividade da execução da pena. A participação da comunidade na execução penal significa exercício da cidadania. Se comumente a sociedade tem aversão à figura do preso e fomenta o preconceito em relação a ele, contribuindo para o agravamento de sua marginalização, o Conselho da Comunidade deve buscar a neutralização desse fenômeno negativo e das graves conseqüências provocadas pela pena privativa de liberdade, de forma que seja viabilizada, ao final da execução, a pretendida integração social.

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

Art. 81. Incumbe ao Conselho da Comunidade:

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

II - entrevistar presos;

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

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

O Conselho da Comunidade deverá visitar, pelo menos uma vez por mês, os estabelecimentos penais da comarca (inciso I) e entrevistar os presos (inciso II), atividades pelas quais os membros do órgão poderão verificar pessoalmente a realidade prisional e seus problemas, bem como as dificuldades enfrentadas por cada preso em particular, diligenciando – em harmonia com a direção do estabelecimento – no sentido de suprir eventuais falhas e deficiências do sistema ou a necessidade de algum preso em especial, mediante o envolvimento e a colaboração da sociedade (inciso IV), o que pode ser concretizado através de doações, prestação de serviços, assistência religiosa, psicológica, jurídica etc. Constatada irregularidade mais séria, deverá o Conselho comunicá-la ao juiz da execução ou ao Ministério Público, para a tomada de providências.

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

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

6. LIGEIRAS CONCLUSÕES

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

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

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

HAROLDO CAETANO DA SILVA

Mestre em Ciências Penais

Promotor de Justiça em Goiânia – Goiás

Professor da Universidade Federal de Goiás

Autor, entre outros, do livro *Execução Penal* (Porto Alegre: Ed. Magister)

Membro da Comissão Nacional de Fomento aos Conselhos da Comunidade