

O Conselho Penitenciário paulista e os direitos humanos: potencial e limites nos controles democráticos

Otávio Dias de Souza Ferreira

Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São Paulo - USP. Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo - UNIFESP. Graduado em Administração e em Direito pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEBRAP.

euotavio@gmail.com

Resumo

O Conselho Penitenciário de São Paulo (CP/SP) é um colegiado pertencente à estrutura da Secretaria de Administração Penitenciária estadual. O CP/SP foi fundado do início do século XX, mas passou por uma reformulação no início da redemocratização do país. Tem uma composição plural que permite certas aberturas democráticas no aparato do Estado. Conta com um perfil técnico de conselheiros e uma estrutura consolidada com um grau razoável de institucionalização. O trabalho investiga o funcionamento do órgão no pós-redemocratização em relação aos controles democráticos e aos direitos humanos de pessoas presas. Identificaram-se limitações quanto ao desenho institucional e à falta de autonomia do órgão em relação à instituição sobre a qual os controles deveriam ser exercidos. Constata-se a priorização de certas atribuições em detrimento da competência de controles democráticos e da prerrogativa de realização de inspeções e visitas às unidades prisionais. A maior virtude do órgão para a rede de accountability é a de constituir um espaço com potencial de trocas mútuas de informação entre os seus membros.

Palavras-Chave

Direitos humanos. Instituições democráticas. Controles democráticos. Prisões. Conselho Penitenciário.

INTRODUÇÃO

Desde o início do processo de redemocratização, as políticas empreendidas no âmbito da administração penitenciária de São Paulo na temática de proteção e garantia de direitos humanos de pessoas presas não parecem capazes de estancar as inúmeras violações de direitos ocorridas no interior das unidades, sendo parte delas atribuída a agentes do Estado. Os direitos de pessoas presas estão previstos na normativa internacional e na nacional¹, perfazendo diversas categorias, como direito à integridade física e moral, à saúde, à educação, ao trabalho e à assistência material, religiosa e jurídica.

A orientação predominante dos gestores do sistema prisional tem sido a de ampliação do número de vagas, em um contexto de celeridade crescimento populacional e de superlotação² (FISCHER; ABREU, 1987; GOES, 2009; DIAS, 2013; FERREIRA, 2014).

Nos últimos anos, estudos colocam em relevo o processo de crescimento do Primeiro

Comando da Capital (PCC) como importante ator político presente na maioria dos estabelecimentos do estado, chegando mesmo a compartilhar com este parte da gestão das unidades. Sua consolidação no sistema prisional paulista parece garantir, segundo alguns pesquisadores, uma situação de pacificação das unidades, na medida em que impõe rígidos códigos de conduta aos internos e que encerra a rotina de rebeliões nos primeiros anos da redemocratização (BIONDI, 2010; MARQUES, 2010; SALLA; DIAS, 2011; DIAS, 2013). Esse contexto proporciona alguns benefícios para as pessoas privadas de liberdade, como a redução de certas condutas violentas no interior das unidades sob o domínio do PCC, mas as condições degradantes dos cárceres permanecem. Os direitos de pessoas presas seguem diariamente sendo violados (HOLSTON, 2008; DIAS, 2013; FERREIRA, 2014).

O Conselho Penitenciário de São Paulo (CP/SP) foi fundado no início do século

XX, décadas antes do processo recente de multiplicação de experiências participativas na América Latina (LAVALLE; ISUNZA VERA, 2011), e em 1986, no final do governo Montoro, em meio ao processo de redemocratização, passou por reformas. A reformulação do colegiado deu-se em um contexto virtuoso de politização da questão carcerária, a partir de alguns setores da sociedade, incluindo políticos, intelectuais, juízes, dirigentes do sistema prisional e militantes, que passaram a levar para a agenda política denúncias de violações de direitos de presos comuns. Tratou-se de um período de questionamento da questão carcerária no Brasil, quando se concebeu a Lei de Execução Penal (LEP) e se reformou a Parte Geral do Código Penal (TEIXEIRA, 2009).

Pertencente ao organograma institucional da Secretaria de Administração Penitenciária de São Paulo (SAP/SP), o CP/SP possui diversas atribuições consultivas no âmbito de políticas criminais, penais e penitenciárias e a incumbência de efetuar visitas periódicas às unidades prisionais do estado, além de atribuições executivas de emissão de pareceres sobre alguns benefícios do processo de execução de pena de pessoas privadas de liberdade.

Este estudo pretende ajudar a suprir uma lacuna de estudos sobre as instituições do sistema prisional de São Paulo, bem como servir de instrumento de subsídio ao trabalho de gestores, legisladores e membros de diversas agências do Estado ou da sociedade civil que tenham interesse em aperfeiçoar os controles democráticos e em mitigar as violações de direitos humanos no sistema prisional. Para

tanto, analisa o CP/SP como integrante da rede de *accountability*³ em direitos humanos no sistema prisional de São Paulo, com foco em determinadas atribuições institucionais como a de realização de inspeção de unidades prisionais e considerando a composição plural do colegiado. O pesquisador utilizou fontes documentais, realizou entrevistas e acompanhou presencialmente reuniões do colegiado entre fevereiro e abril de 2014, como parte de sua pesquisa de mestrado. Mais especificamente, foram entrevistados: [1] Adriana de Melo Nunes Martorelli, advogada, Presidente da Comissão de Política Criminal e Penitenciária da Seccional Paulista da Ordem dos Advogados do Brasil, conselheira do CP/SP desde 2000⁴; [2] José Carlos Dias, advogado, Secretário da Justiça no governo André Franco Montoro e Ministro da Justiça no Governo Fernando Henrique Cardoso⁵; [3] José Carlos Gobbis Pagliuca, membro do Ministério Público e vice-presidente do Conselho Penitenciário de São Paulo nas gestões 2012/2013 e 2014/2015⁶; e [4] Rubens da Silva, advogado, servidor no Conselho Penitenciário de São Paulo desde 1989, ocupando – desde 2001 – o cargo de assessor da Presidência⁷.

Este texto é eminentemente descritivo e está organizado em três partes, para além desta introdução. No próximo item apresentam-se a trajetória do colegiado, seu desenho institucional e informações sobre seu funcionamento. Na sequência, foca-se na questão dos direitos humanos de pessoas presas no cotidiano do conselho. Nas considerações finais, espera-se amarrar de forma sintética os resultados principais do estudo⁸.

O CONSELHO PENITENCIÁRIO DE SÃO PAULO

O Conselho Penitenciário (CP/SP) é um dos órgãos da execução penal previsto pela Lei de Execuções Penais de 1984, mas sua origem é muito anterior a essa norma legal, remontando ao Decreto Federal nº 16.665, de 6 de dezembro de 1924, que regula o Livramento Condicional, e à Lei estadual nº 2.168-A, de 24 de dezembro de 1926. A inovação brasileira é comemorada por Cândido Mendes, considerado o inspirador da ideia do colegiado, segundo ele um órgão “independente, especializado e imparcial” para atuar na questão penitenciária (KOERNER apud TEIXEIRA, 2009, p. 75).

O CP/SP é criado num ambiente de superação do paradigma liberal ou clássico – focado no fato delituoso e na punição como retribuição –, e de ascensão do paradigma “positivista” ou cientificista – voltado para o indivíduo e na punição como tratamento, que tem muita adesão entre os juristas e as elites nacionais (SALLA, 2006).

Apesar de sua força na intelectualidade mais voltada para a temática da punição, o paradigma positivista encontra grandes barreiras para ser aplicado no Brasil, tanto em função das características da estrutura física do sistema prisional, quanto em razão das relações violentas preponderantes no sistema punitivo (SALLA, 2006).

O Decreto Federal nº 16.665, de 6 de dezembro de 1924, do presidente Arthur Bernardes, prevê o primeiro desenho do Conselho Penitenciário no país, com funções de

avaliação da conveniência da concessão de benefícios da execução penal como o livramento condicional e o indulto, de visitação periódica a estabelecimentos penais e de verificação do cumprimento de condições de punições fora das unidades prisionais, como em “colônias de trabalhadores livres” ou em serviços externos. A composição original estabelece sete conselheiros: um procurador da República, um representante do Ministério Público local e cinco pessoas, sendo, de preferência, três “professores de direito ou juristas em atividade forense” e dois “professores de medicina ou clínicos profissionais”. Em São Paulo, o órgão estadual é previsto pela primeira vez em 1926, em uma lei que repete praticamente as mesmas disposições do Decreto referido. O primeiro parecer emitido pelo colegiado data de 26 de maio de 1928.

A respeito da composição do conselho, a Lei nº 3.048/1937 dispõe que um dos dois médicos deve ser um psiquiatra e institui a figura de três suplentes no Conselho Penitenciário, sendo dois juristas e um médico psiquiatra. Coloca ainda a realização de duas reuniões mensais do colegiado.

Nas últimas décadas do século XX, a preocupação com o tratamento muda para a preocupação com a ressocialização e o indivíduo recluso passa a ser visto como um sujeito de direitos e não mais como um paciente. Em vez da suposta periculosidade, busca-se corrigir nos criminosos os efeitos perniciosos de processos deficientes de socialização. Os saberes especializados continuam a ter protagonismo em questões penitenciárias, mas o seu foco de preocupação muda (TEIXEIRA, 2009).

Conforme referido, os anos 1980 trazem uma politização para a questão penitenciária com o protagonismo dos direitos humanos, influenciando mudanças legislativas importantes, inclusive a reformulação do CP/SP.

Em dezembro de 1986, o governador André Franco Montoro edita o Decreto nº 26.372, promovendo a última reorganização significativa no CP/SP. Define-o como um órgão “consultivo e fiscalizador da execução penal” e aumenta a composição do conselho para 20 membros, prevendo a figura de dois psicólogos e de dois advogados na qualidade de representantes da comunidade e dos membros informantes. Adicionalmente, permite-se a divisão do colegiado em duas câmaras e em turmas. O Decreto nº 28.532/1988 prevê dez membros suplentes, mantendo as proporções de representação. O Decreto nº 46.623/2002 e a Lei nº 10.792/2003, por sua vez, praticamente não trazem novidades.

O CP/SP adquire, enfim, as atribuições legais atuais, o que inclui a supervisão da assistência aos egressos, a fiscalização dos liberados condicionais da capital paulista, a emissão de pareceres nos benefícios de indulto, comutação de pena, graça presidencial, sustação ou revogação do livramento condicional (nesse caso, somente quando provocado pelo Juiz das Execuções, conforme previsto na Lei nº 10.792/2003), a organização de pesquisas e palestras no Conselho e em Universidades focando temas ligados à Execução Penal, a discussão em plenária através de comissões, alterações em leis, decretos de indulto e temas polêmicos de Execução Penal, a inspeção de presídios da capital e do interior e o

recebimento dos relatórios dos conselhos da comunidade. Para esta pesquisa, destacam-se as últimas duas competências, coerentes com a definição legal do conselho como órgão “fiscalizador da execução penal”⁹.

No início do processo de redemocratização, o sistema prisional e o CP/SP vinculam-se à Secretaria de Justiça. Por um breve período, no início da década de 1990, passam para a alçada da Secretaria de Segurança, mas logo são levados para a nova pasta de Administração Penitenciária, assim que concebida, em 1992.

Embora em São Paulo tenha sido criado por lei de 1926, o colegiado só realiza sua primeira reunião em maio de 1928, na Penitenciária do Estado¹⁰ (SÃO PAULO, 2012). Apesar de esse colegiado existir há mais de 80 anos, teve apenas 12 presidentes, incluindo o advogado Matheus Guimarães Cury, à frente do Conselho quando da conclusão da pesquisa. Sobretudo até 1987, os três primeiros presidentes têm gestões de duração demasiadamente longas. O professor da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP) Flaminio Fávero ocupa o cargo por 31 anos, de 1942 a 1973. O professor da Faculdade de Direito da USP Candido Nanzianzeno Nogueira da Motta e o psiquiatra e também professor André Teixeira Lima presidem o conselho por 14 anos cada um, entre 1928 e 1942 e entre 1973 e 1987, respectivamente. Em todas essas décadas, apenas uma mulher preside o colegiado: Maria Elizabeth Schrepel, no biênio 1997-1998. A redução significativa dos mandatos é consequência do Decreto nº 26.372/1986, de autoria do

governador André Franco Montoro, que fixa o mandato dos conselheiros em quatro anos, sendo permitida a recondução¹¹. O presidente do CP/SP, por sua vez, permanece no cargo por apenas dois anos.

Teixeira (2006) adverte para o fato de que o “ideal ressocializador” entra em crise no Brasil nos anos 1990, em face de políticas que passam a focar o controle de determinadas populações, de políticas que geram processos de encarceramento em massa e de medidas supressoras de direitos de pessoas presas. É um fenômeno que tem impacto no trabalho e na estrutura do CP/SP.

Conforme o regimento interno do CP/SP aprovado em 2010, sua estrutura abriga seis órgãos: o plenário, a presidência, a vice-presidência, a diretoria administrativa, os conselheiros – 20 efetivos e 10 suplentes – e os membros informantes.

Assim, na composição atual do CP/SP, os 20 conselheiros efetivos são: seis psiquiatras; dois psicólogos; quatro procuradores de justiça indicados pelo procurador geral de justiça do estado; dois procuradores da república indicados pelo procurador geral da república; quatro advogados indicados pela seção de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil, “sendo dois deles na qualidade de representantes da comunidade”, e dois defensores públicos do estado indicados pelo defensor público geral de São Paulo. Os suplentes são: três psiquiatras; dois procuradores de justiça; um procurador da república; dois advogados e um procurador do estado. Sua nomeação segue a mesma lógica da dos membros efetivos. A norma legal

reguladora do conselho exige que todos os indicados apresentem experiência mínima de dez anos “na área de direito penal, processual penal, penitenciário e ciências correlatas”. Uma vez recebidas as indicações, cabe ao governador do estado efetivar as designações.

Com vistas a aperfeiçoar a função de elaboração de pareceres sobre benefícios da execução penal, o CP/SP passou – em determinado momento – a se organizar em turmas compostas por profissionais de diferentes formações. Os processos de pedidos de benefícios são distribuídos a um relator e levados ao colegiado para a tomada de decisão final.

Ainda há os “membros informantes”, que correspondem a pessoas que podem participar das discussões nas sessões, mas não possuem o direito a voto. Os membros informantes são os dirigentes de diversos órgãos, como das Coordenadorias Regionais da SAP/SP, do Instituto de Medicina Social e de Criminologia de São Paulo (Imesc), da Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel (Funap) e da Secretaria da Segurança Pública, representada por um delegado de polícia. A presença desses dirigentes no seio do colegiado, ainda que sem o direito de votar nas sessões, tende a atenuar problemas relacionados a eventuais déficits de informação, trazendo denúncias, suscitando questões e interferindo na tomada de decisões por parte dos conselheiros.

O CP/SP é dependente do orçamento cedido pela SAP/SP. Conforme lamentou o então vice-presidente José Carlos Gobbis Pagliuca, a falta de dotação orçamentária própria dificultava a realização de visitas a

unidades e o desenvolvimento de atividades em locais mais afastados da capital. Muitas vezes, os conselheiros tinham que gastar dinheiro próprio para participar de projetos do colegiado. Embora ganhassem jetom mensal¹² o dinheiro era insuficiente para as necessidades dos conselheiros, que precisavam trabalhar simultaneamente em outras entidades e instituições.

Rubens da Silva, Assessor da Presidência do CP/SP desde 2001 até a conclusão desta pesquisa em 2014, atuava na equipe de apoio do colegiado desde 1989. No esforço de elaboração de uma retrospectiva de sua longa experiência no órgão, declarou-se testemunha de uma significativa melhoria na estrutura do órgão ao longo desse período, tanto em recursos materiais, como humanos. Na sua visão, cada presidente que passou por lá desde então trouxe contribuições específicas e desenvolveu alguma marca relevante de gestão. Um investiu mais em pesquisas, outro, em benfeitorias e estrutura física, outro, na realização de proposições legislativas.

Entre as parcerias institucionais do CP/SP, aquela com a OAB/SP parece a mais antiga e sólida. Contando com a indicação de 6 dos 30 conselheiros, a organização de advogados já teve alguns de seus representantes ocupando a Presidência do colegiado. Conforme os depoimentos de Adriana Martorelli e de Rubens da Silva, ao longo dos anos, as entidades realizaram em conjunto alguns eventos e atividades, como campanhas de doação de livros, realização de palestras e cursos de dança. Pode-se questionar, entretanto, o quanto tais atividades são coerentes com as atribuições do órgão.

Em um breve exercício para tentar aferir o grau de institucionalização do CP/SP, levaram-se em conta as variáveis propostas por Cunha, Almeida, Faria e Ribeiro (2011, p. 308): o tempo de existência da lei de criação, a estrutura organizacional e a frequência de reuniões ordinárias. Quanto ao tempo de existência da lei de criação, conforme já mencionado, o CP/SP funcionava de forma ininterrupta desde 1928. Quanto à estrutura organizacional, embora o conselho não possuísse uma dotação orçamentária própria, a SAP/SP disponibilizava uma equipe de apoio grande – com 2 advogados, oficiais administrativos, 4 assistentes técnicos e 19 estagiários (sendo 15 estudantes de Direito, dois de Informática e dois de Administração) – e um espaço amplo de dois andares em um edifício na rua Líbero Badaró, no centro da cidade de São Paulo. A frequência de reuniões ordinárias no CP/SP era – ao tempo da pesquisa empírica – semanal, às terças-feiras pela manhã. Ao longo das gestões, a forma de recrutamento dos integrantes do conselho teria sido regular, conforme as normas legais. Por esses critérios e mediante a ressalva de que todos esses servidores mencionados eram cedidos pela SAP/SP, de quem o CP/SP era muito dependente, seria possível concluir que o órgão dispunha de um grau razoável de institucionalização.

Notaram-se carências em termos de transparência e prestação de contas para a sociedade no funcionamento do conselho. Embora as reuniões periódicas fossem abertas para a população em geral e houvesse algumas pessoas de fora, para além dos conselheiros titulares, suplentes e informantes – sem direito a voto –, pouquíssimas informações sobre o colegia-

do eram divulgadas na página governamental. O Conselho não contava com uma assessoria de imprensa própria e acabava utilizando, esporadicamente, a assessoria da Secretaria para a divulgação de algum evento ou solenidade mais importante. Sobre a questão da prestação de contas, Adriana Martorelli declarou que o colegiado comunicava suas atividades para a SAP/SP e para o Depen/MJ. Essa conselheira e Rubens da Silva ressaltaram certos investimentos no sentido de abertura, por exemplo: a promoção de eventos em universidades, de atividades de visita monitorada de estudantes ao colegiado e a realização de debates e seminários temáticos – como sobre a questão do egresso, a saúde no sistema prisional, a capacitação de servidores, entre outros.

O COLEGIADO E OS DIREITOS HUMANOS DE PESSOAS PRESAS

O colegiado analisado tinha competências consultivas, composição com relativa pluralidade e com alguma paridade entre membros do governo e de outras instituições do Estado e da sociedade civil. Apresentava potencial para contribuir com a rede de *accountability* em relação a direitos humanos de pessoas presas, mas ele pareceu bloqueado por numerosos aspectos explicitados a seguir.

Embora a remodelação do CP/SP insira-se no contexto da redemocratização brasileira, ela não priorizou a representação de uma pluralidade de setores da sociedade, nem a autonomia do órgão, tampouco as atribuições de fiscalização e controle democrático, mas sim a tecnicidade e a função de elaboração de pareceres em processos da execução penal e atendendo a certas perspectivas criminológi-

cas antigas que priorizam especialistas de determinados saberes¹³.

Esse arranjo institucional com capacidade de participação de atores diversos apresenta potencialidade no sentido de abertura do aparato estatal para controles democráticos. Todavia, estudos empíricos sobre os conselhos de políticas públicas diagnosticam entraves que mitigam o seu potencial democratizante. Um aspecto comum a muitos colegiados, também observado no CP/SP, refere-se a rotinas burocratizadas e à ausência de conflitos, reduzindo o ambiente por vezes a um espaço de mera “ocupação de posição” (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012).

Com atribuições consultivas em relação a decisões sobre políticas públicas, sem mecanismos de sanção e sem dotação orçamentária própria, não se pode afirmar que houve efetiva “partilha de poder” (DAGNINO, 2002)¹⁴ em relação ao CP/SP.

Trata-se de colegiado criado de cima para baixo (*top-down*). O CP/SP foi criado pelo governo sob a influência direta do paradigma positivista. Sua reformulação, no contexto dos anos 1980, deu-se em um ambiente promissor de mudanças de orientação criminológica e de políticas penitenciárias, ainda que não tenha alterado substancialmente o protagonismo de saberes técnicos na execução penal (TEIXEIRA, 2009).

Vale ponderar que uma decisão baseada exclusivamente em saberes científicos não significa necessariamente uma decisão que beneficie a todos os grupos afetados. Há *tra-*

deoffs envolvendo muitas decisões. Pensadores como Max Horkheimer (2002) e Michel Foucault (2010) ensinam que a técnica e a ciência não são neutras e que o uso estratégico do “saber” científico aparece muitas vezes na história para reforçar formas de dominação e a manutenção de estruturas sociais.

Pelo seu desenho institucional, a forma de *accountability* exercida por esse arranjo institucional pode ser conceituada como “controles democráticos não eleitorais mistos”, o que abrange experiências de iniciativa estatal de regulação de regras de participação em órgãos que reúnem atores sociais e estatais – do governo e de outras instituições públicas (ISUNZA VERA; LAVALLE, 2014).

Em sua experiência à frente da Secretaria de Justiça, no início dos anos 1980, José Carlos Dias¹⁵ admitiu que não acompanhou com proximidade as atividades do colegiado. Sua impressão era a de uma esfera muito burocrática, que se limitava à realização de pareceres para a execução penal. Embora se lembrasse vagamente de visitas a unidades prisionais realizadas por membros desse colegiado, não se recordou de nenhuma contribuição significativa do colegiado para o sistema prisional ou para os projetos empreendidos em sua gestão.

Em 2002, o então Presidente do CP/SP Umberto Luiz Borges D’Urso destacou a enorme quantidade de processos encaminhados para o conselho para elaboração de pareceres sobre benefícios da execução penal, o que fazia com que todos os membros suplentes atuassem como se fossem titulares.

Em depoimento prestado ao autor, o vice-presidente do CP/SP das gestões 2012-2013 e 2014-2015 José Carlos Gobbis Paagliuca¹⁶ reclamou da grande quantidade de processos distribuídos para os membros do colegiado, o que tomava grande parte do tempo deles. Somente em 2013 foram mais de 30 mil processos para apenas 30 conselheiros, uma média de mil processos para a relatoria de cada um dos membros. Lembrou que ninguém atuava ali em tempo integral. Desse modo, apenas uma minoria de conselheiros mais engajados acabava assumindo os projetos de intervenção do conselho.

Em pesquisa no portal Jus Brasil¹⁷ em 27.01.2014 pelas sentenças com os termos “conselho penitenciário”, “São Paulo” e “pauta de julgamento”, verificaram-se alguns aspectos da dinâmica de julgamentos desde o final da década de 1970 até os dias atuais. Embora não se tenha encontrado qualquer pauta de julgamentos do período 1991-2010, foi possível localizar muitos resultados em relação aos anos anteriores e posteriores a este lapso temporal. Comparando-se os dados mais antigos com os mais recentes, constatou-se uma diferença significativa na quantidade de processos julgados. Enquanto em 19 de outubro de 1979, por exemplo, cada um dos cinco conselheiros presentes analisava apenas quatro pedidos, o número de julgamentos da sessão de 05 de fevereiro de 2013 foi suficiente para preencher 11 páginas do Diário Oficial do Estado. Trata-se do resultado de políticas contraditórias promovidas no Brasil nas últimas décadas, seguindo um fenômeno similar ao notado em outros países¹⁸, no qual se combinam, de um lado, medidas

de endurecimento de leis, estimulando o encarceramento em massa, e, de outro, normas que preveem benefícios penais¹⁹.

Considerando a natureza impopular (CALDEIRA, 1991; CARDIA, 1995; HOLSTON, 2008) e contra-majoritária dos direitos humanos de pessoas presas (FOUCAULT, 1979) e à luz do Constitucionalismo moderno, para a viabilização do efetivo exercício de controles democráticos em temática dessa natureza seria desejável uma sobre-representação de determinados grupos capazes de prevenir o risco de que a tirania da maioria se reproduza contra essa missão institucional²⁰.

É preciso considerar que a representação não governamental em conselhos de políticas públicas, sobretudo quando se trata de assuntos de ordem contra-majoritária tais como os direitos de pessoas presas, é dotada de uma complexidade maior do que a governamental, [...] porque se, por um lado, os conselhos devem responder às exigências de pluralidade, por outro, isso pode significar a defesa de grupos antidemocráticos, que fazem de sua participação nos conselhos condição para a manutenção de privilégios e velhas práticas de negociação com o Estado. Como estabelecer critérios para a definição das entidades que podem ter assento nos conselhos, sem ferir o princípio democrático elementar que é o direito à participação nas decisões políticas? Além disso, à medida que se excluem grupos importantes e representativos da sociedade civil da representação nos conselhos, obstaculiza-se o processo de influência democratizante que esses espaços poderiam, potencialmente, exercer sobre essas organizações (TATAGIBA, 2002, p. 61).

Eventuais carências de legitimidade e de representatividade dos membros do conselho poderiam ser atenuadas pela comunicação do conselho com outros atores políticos. A realização de seções públicas e o investimento em transparência e prestação de contas ajudariam.

As entrevistas com membros do CP/SP e as seções do colegiado acompanhadas deram conta da existência de muitos diálogos travados entre os integrantes do conselho, seja nos momentos mais formais, seja naqueles mais informais, para discutir causas levadas ao parecer técnico de integrantes ou para debater questões mais amplas do sistema prisional. Questões abrangendo diversas categorias de direitos humanos de pessoas presas estavam presentes no cotidiano do colegiado.

Adriana Martorelli destacou como uma preocupação da gestão do CP/SP o desenvolvimento de algum serviço de assistência aos condenados e condenadas em livramento condicional, cumprindo uma atribuição legal do colegiado e em resposta a demandas identificadas no setor de atendimento a essas pessoas. A ideia seria apresentar aos sentenciados alternativas de serviços diversos a partir da rede de atendimento já existente no município de São Paulo e de equipamentos da SAP/SP.

Quando da conclusão desta pesquisa, uma atividade de intervenção desenvolvida pelo CP/SP em parceria com outras organizações estava em curso em unidade prisional feminina do Butantan. Era a “Mostra de Arte”, que atraía pessoas de diversas origens, entre artistas e membros de entidades da sociedade civil, com o objetivo de construção de “espa-

ços de expressão, por meio de contato com a dança, canto, show de música, meditação, musicoterapia e outras atividades”. Entusiasmada desse projeto dentro do colegiado, Adriana Martorelli considerou-a uma experiência prática, entre outras, com a intenção de “ensejar propostas de políticas públicas” futuras.

Nas reuniões acompanhadas por este pesquisador, entre fevereiro e março de 2014, alguns temas tiveram destaque. Eclodia à época a greve do Sindicato de Agentes Penitenciários de São Paulo e isso foi assunto reiterado, a provocar debates demorados entre os conselheiros. A paralisação dos servidores causou constrangimentos diversos ao sistema prisional paulista e provocou a suspensão das visitas a unidades prisionais por parte de membros do colegiado.

Em 11 de março de 2014, a diretora e um dirigente da Escola de Administração Penitenciária compareceram à reunião para apresentar as atividades desenvolvidas pelo órgão, em uma espécie de sabatina.

Em todas as reuniões houve momentos de divulgação de informações variadas e de convites sobre eventos diversos, o que abriu a possibilidade de reforço da formação dos conselheiros acerca de diversas questões, incluindo temáticas sobre os direitos humanos de pessoas presas. Prevaleceu sempre um ambiente amistoso e cordial e não se perceberam conflitos políticos mais significativos nos processos comunicativos entre os conselheiros.

A atribuição legal do CP/SP que talvez seja mais importante para a defesa dos direitos humanos de pessoas presas relacionava-se

à prerrogativa de seus integrantes de realizar visitas periódicas a unidades prisionais do Estado. Nessas ocasiões, conforme informou Adriana Martorelli, verificavam-se as condições de vida dos internos, “o modo como o estabelecimento está estruturado” e como seria oferecida a assistência básica na unidade.

Rubens da Silva afirmou que as visitas eram agendadas previamente com as unidades, mas lembrou que, em momentos pretéritos, ocorriam, por vezes, de surpresa. O entrevistado entendia que a mudança fora necessária em face da grande expansão do sistema penitenciário e da necessidade de prestação de segurança mínima para os conselheiros. Há que se considerar, todavia, que a necessidade de agendamento permitiria a prática de eventuais medidas de “maquiagem” por parte de gestores, ocultando situações ilícitas e violações de direitos humanos e mitigando o papel fiscalizador do CP/SP.

Além disso, constatou-se que o CP/SP tinha grande dificuldade para atuar fora da capital. O sistema prisional paulista se expandiu demais para o interior nas duas últimas décadas e os membros do colegiado não davam conta de visitar localidades distantes. Em face dessa dificuldade, Rubens da Silva defendeu a descentralização do CP/SP, criando-se unidades em outras regiões do estado.

Resta dizer que há, por parte do governo federal, nos últimos anos, uma preocupação com a difusão e o fortalecimento de Conselhos Penitenciários por todo o país. A instauração, organização e estruturação desses colegiados foram consagradas entre os objetivos

estratégicos do Departamento Penitenciário Nacional, do Ministério da Justiça (Depen/MJ), para a elaboração dos planos diretores pelos estados (Brasil, 2014). Em dezembro de 2012, em Brasília, a Ouvidoria do Depen/MJ organizou o 1º Encontro Nacional dos Conselhos Estaduais Penitenciários, reunindo diversos atores da sociedade com os objetivos de “contribuir para redefinição do seu papel e estimular a atuação em rede, sendo que as diretrizes deste evento são orientadoras para atuação do governo federal e dos governos estaduais” (BRASIL, 2013).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mesmo com uma pluralidade de órgãos e instituições com potencial de controles democráticos operando na esfera prisional do estado de São Paulo, como os conselhos da comunidade, a Ouvidoria da SAP/SP, a Corregedoria da SAP/SP, a Defensoria Pública, o Ministério Público, a Corregedoria Judicial, o Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária e o Conselho Penitenciário, o problema de violações de direitos humanos nos cárceres segue alarmante.

Em face da estrutura, da institucionalização e das atribuições, a capacidade de fiscalização e de controles democráticos no sistema prisional é muito limitada. O fato de o CP/SP ser subordinado à e dependente da entidade que deveria fiscalizar constitui uma barreira significativa. Em que pese a negativa percebida por vezes no discurso de alguns dos membros do órgão, que preconizam a existência de autonomia e o descolamento em relação à Secretaria de Estado, os aspectos analisados apontaram a direção oposta. Entre os motivos para essas limitações

em relação ao potencial do órgão, ressalta-se a carência de recursos orçamentários, de autonomia em relação à Secretaria de Estado e de poder efetivo para intervir diretamente na realidade prisional, com destaque para uma rotina absorvida por atribuições técnicas processuais, burocráticas por natureza. Atividades de controles democráticos são relegadas a um segundo plano. Trata-se, afinal, de uma escolha política sobre prioridades institucionais. Se hipoteticamente fosse priorizado o papel político de controles democráticos, poder-se-ia gastar mais tempo e energia com a realização de inspeções às unidades prisionais.

Em relação à composição do colegiado, infere-se que uma atuação mais ampliada em matéria de direitos humanos e a legitimidade do órgão nesse campo seriam favorecidas por uma composição mais plural do colegiado, abrangendo membros de outras organizações da sociedade civil e movimentos sociais e talvez até abrigando “usuários”, leia-se: pessoas presas, egressos ou familiares. A predominância de membros de perfil muito técnico – o que se deve, como se viu, à influência de certos paradigmas de criminologia e de execução penal na concepção do desenho institucional do colegiado – não favorece uma atuação política combativa na defesa dos direitos humanos de pessoas presas.

Além de mudança na composição do CP/SP visando a representação de setores mais amplos da sociedade, pode-se intuir que o investimento em comunicação, transparência e de prestação pública de contas seria capaz de tornar o órgão mais conhecido, respeitado e mais poroso à participação de outros atores da sociedade civil.

O conselho foi concebido para funcionar em uma realidade do sistema prisional centrada na capital do estado e de dimensão muito menor que a atual. Apesar de significativas mudanças no quadro, ele não passou pelas devidas adaptações ao longo do tempo.

Uma linha para entender aspectos mitigadores de mudanças no órgão encontra-se nas reflexões de Adorno (1999), quando ressalta a existência de fortes *lobbies* conservadores nas alianças políticas parlamentares de sustentação da governabilidade nos estados, com ligações entre polícias, Ministério Público, Judiciário e autoridades penitenciárias e elites políticas locais, tudo a bloquear reformas mais substanciais no sistema de justiça e nas agências de punição.

Considerando a arquitetura de participação como sistema de controles democráticos e analisando os principais resultados desta pesquisa empírica com base no quadro dos tipos de lógica de ação e troca de Lavallo e Isunza Vera (2012), pode-se apontar a troca mútua do bem informação entre Estado e sociedade como uma virtude do conselho em relação aos direitos humanos. Em conformidade com uma das lições centrais da literatura do neoinstitucionalismo histórico,

referente à tendência de um processo de insulamento das agências do Estado (EVANS, 2004), essa utilização estratégica do espaço parece assumir um relevo maior na realidade insulada do sistema prisional. O recurso informação ganha, assim, uma relevância prioritária para subsidiar as estratégias e as ações dos diversos atores da sociedade civil e das instituições estatais, de dentro e de fora da coalizão de governo. Salienta-se que no contexto do sistema prisional paulista verifica-se uma lógica de funcionamento da pena de privação da liberdade em unidades superlotadas com condições degradantes voltadas principalmente para o abrigo de certas populações tradicionalmente marginalizadas e vítimas de numerosas violações de direitos, onde a gestão estatal convive com a ação do Primeiro Comando da Capital.

A necessidade urgente de controles democráticos nessa realidade advoga pela coexistência de uma pluralidade de órgãos e instituições com potencial de controles democráticos. Mesmo funcionando aquém do desejado e atendendo principalmente a questões pontuais e localizadas, a soma de esforços em uma espécie de rede de *accountability* propicia diferenças em relação aos direitos humanos de muitas pessoas presas.

1. *Esses direitos estão consagrados nas Regras Mínimas das Nações Unidas para Tratamento do Recluso, de 1955 e atualizadas em 1977, na Constituição Federal, nos Códigos Penal e de Processo Penal e na Lei de Execução Penal (Lei Federal nº 7210/1984).*
2. *Dados do Ministério da Justiça referentes ao período entre 1990 e 2014 apontam para um crescimento de 575% da população prisional brasileira (BRASIL, 2014).*
3. *Accountability ('responsabilidade') é uma expressão que não encontra um significado preciso em língua portuguesa e que é alvo de algumas disputas. Adota-se um significado amplo do termo no sentido de "rendição" de contas, abrangendo mecanismos e ações de prestação de contas, fiscalização e responsabilização – regular e contínua – em relação às ações das autoridades públicas ou de particulares no exercício de funções públicas, segundo as atribuições e limites legais e constitucionais e as missões institucionais.*
4. *Depoimento prestado ao autor em 03.03.2014.*
5. *Depoimento prestado ao autor em 18.03.2014.*
6. *Depoimento prestado ao autor em 25.02.2014.*
7. *Depoimento prestado ao autor em 02.04.2014.*
8. *Financiamento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).*
9. *Importa ressaltar que a pesquisa gira em torno dessas duas atribuições legais, excluindo de seu escopo outras questões como a análise do conteúdo dos pareceres, bem como o debate sobre a pertinência desse papel institucional.*
10. *A primeira reunião do Conselho Penitenciário reuniu: Candido Nanzianzo Nogueira da Matta, José de Alcântara Machado, Flaminio Fávora, Antônio Carlos Pacheco e Silva, Francisco Glycerio de Freitas, Fernando Maximiliano, Accácio Nogueira, Leite Bastos e Francisco Fontes de Rezende (SÃO PAULO, 2012).*
11. *Trata-se de disposição do parágrafo 3º, do artigo 3º, dessa norma legal.*
12. *Em 2014, o valor mensal do jetom era de R\$1.200,00 por conselheiro (Rubens da Silva. Depoimento prestado ao autor em 02.04.2014).*
13. *Cabe observar que o colegiado, inicialmente formado apenas por profissionais de áreas epistemológicas com grande status na época de sua fundação – o direito e a medicina –, foi gradativamente incluindo especialistas de um ou outro saber, conforme essas áreas do conhecimento foram conquistando algum reconhecimento a partir da produção de pesquisas e da ação política dos respectivos profissionais e dos órgãos representativos de classe. Entretanto, algumas áreas com produção significativa de pesquisas e trabalhos sobre a prisão, por exemplo a educação e as ciências sociais, nunca foram incluídas na composição do colegiado.*
14. *A "partilha de poder" existente no âmbito de conselhos de políticas públicas previstos na constituição deve-se à previsão de mecanismos especiais como o chamado poder de "sanção" e mecanismos de natureza executiva (DAGNINO, 2002).*
15. *Depoimento prestado ao autor em 18 de março de 2014.*
16. *Depoimento prestado ao autor em 25 de fevereiro de 2014.*
17. *Disponível em: <www.jusbrasil.com.br>.*
18. *Numa lógica semelhante, Garland (2008) aponta uma realidade semelhante de produção de políticas contraditórias de controle do crime e de punição na Grã Bretanha e nos Estados Unidos.*
19. *No Brasil, a exposição e análise desse fenômeno aparecem na obra de Campos (2010).*
20. *Sobre a natureza de interesses contra-majoritários, ver Hamilton, Madison e Jay (2003) e Elster (1998).*

Referências bibliográficas

- ADORNO, Sérgio. Insegurança *versus* direitos humanos: entre a lei e a ordem. **Tempo social – Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo**, vol. 11, n. 2, p. 129-153, out. 1999.
- ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**, n. 109, p. 68-92, jan.-mar. 2012.
- BIONDI, Karina. **Junto e misturado**: uma etnografia do PCC. São Paulo: Terceiro Nome, 2010.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. Ouvidoria. **Marcos do 1º Encontro Nacional de Conselhos Estaduais Penitenciários**. Brasília: Ministério da Justiça, ago. 2013.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. **Plano Diretor do Sistema Penitenciário**: Diagnóstico, ações e resultados. Brasília: Depen/MJ. Brasília: Ministério da Justiça, ago. 2014.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Direitos humanos ou 'privilégios de bandidos'? Desventuras da democratização brasileira. **Novos Estudos – Cebrap**, n. 30, p. 162-174, jul. 1991.
- CAMPOS, Marcelo da Silveira. **Crime e Congresso Nacional**: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. São Paulo: IBCCRIM, 2010.
- CARDIA, Nancy. **Direitos humanos**: ausência de cidadania e exclusão moral. São Paulo: Comissão de Justiça e Paz, 1995.
- CUNHA, Eleonora Schettini Martins; ALMEIDA, Débora C. Rezende de; FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011, p. 297-322.
- D'URSO, Umberto Luiz Borges. O Conselho Penitenciário e suas atribuições. **Jus Navigandi**, São Paulo, out. 2002. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/3406/o-conselho-penitenciario-e-suas-atribuicoes>>. Acesso em: 25 abr. 2012.
- DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (Org.) **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-302.
- DIAS, Camila Caldeira Nunes. **PCC**: hegemonia nas prisões e monopólio da violência. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ELSTER, John. Régimen de mayorias y derechos individuales. In: SHUTE, Stephen; HURLEY, Susan (Eds.). **De los derechos humanos**. Madri: Trotta, 1998.
- EVANS, Peter. **Autonomia e parceria**: Estados e transformação industrial. Rio de Janeiro: UFRJ, 2004.
- FERREIRA, Otávio Dias de Souza. **Agências da Administração Penitenciária de São Paulo com potencial de accountability em direitos humanos no pós-redemocratização**. 2014. 259f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2014.
- FISCHER, Rosa Maria; ABREU, Sérgio França Adorno de. Políticas penitenciárias, um fracasso? **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, v. 3, p. 70-86, 1987.
- FOUCAULT, Michel. **Arqueologia do Saber**. Tradução Luiz Felipe Baeta Neves. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Tradução Roberto Machado. 8. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- GARLAND, David. **A cultura do controle**: crime e ordem social na sociedade contemporânea. Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOES, Eda Maria. **A recusa das grades**: rebeliões nos presídios paulistas: 1982-1986. São Paulo: IBCCRIM, 2009.

HAMILTON, Alexander. JAY, John, MADISON, James. **O FEDERALISTA**: Hamilton, Madison e Jay. Tradução Hiltoimar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003.

HOLSTON, James. Dangerous spaces of citizenship: gang talk, rights talk and rule of law in Brazil. In: HOLSTON, James. **Insurgent Citizenship**: disjunctions of democracy and modernity in Brazil. Princeton: Princeton University Press, 2008.

HORKHEIMER, Max. **Eclipse da razão**. Tradução Sebastião Uchoa Leite. São Paulo: Centauro, 2002.

ISUNZA VERA, Ernesto; LAVALLE, Adrian Gurza. Desvelando cauces recorrentes. Los controles democráticos no electorales como prácticas de resignificación en la construcción democrática. In: ISUNZA VERA, Ernesto (Org.). **Controles democráticos no electorales y régimen de rendición de cuentas**. En búsqueda de respuestas comparativas: México, Colombia, Brasil, China y Sudáfrica. México: Ciesas, 2014.

LAVALLE, Adrian Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**, v. 84, p.95-140, 2011.

LAVALLE, Adrian Gurza; ISUNZA VERA, Ernesto. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. Tradução José Szwako e Lilliana San-

juro. **Novos Estudos – Cebrap**, n. 92, p. 105-121, 2012.

MARQUES, Adalton. 'Liderança', 'proceder' e 'igualdade': uma etnografia das relações políticas no Primeiro Comando da Capital. **Etnográfica**, v. 14, n. 2, p. 311-335, jun. 2010.

SALLA, Fernando. **As prisões de São Paulo**: 1822-1940. 2. ed. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2006.

SALLA, Fernando; DIAS, Camila Caldeira Nunes. Controle disciplinar e relações de poder nas prisões em São Paulo. In Encontro Anual da Anpocs, 35º, 2011, Caxambu. **Anais do 35º Encontro Anual da Anpocs**. Caxambu: Anpocs, 2011, volume único.

SÃO PAULO. **Museu Penitenciário Paulista**. São Paulo: SAP, 12 dez. 2012. Disponível em: <<http://museupenitenciario.blogspot.com.br/2012/12/historia-penal.html>>. Acesso em: 25 mar. 2014.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização de políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-104.

TEIXEIRA, Alessandra. **Do sujeito de direito ao estado de exceção**: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro. 2006. 182f. Dissertação (Mestrado em Sociologia)–Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TEIXEIRA, Alessandra. **Prisões de exceção**: política penal e penitenciária no Brasil Contemporâneo. Curitiba: Juruá, 2009.

O Conselho Penitenciário paulista e os direitos humanos: potencial e limites nos controles democráticos

Otávio Dias de Souza Ferreira

Resumen

El Consejo Penitenciario paulista y los derechos humanos: potencial y límites en los controles democráticos

El Consejo Penitenciario de São Paulo (CP / SP) es un colegiado perteneciente a la estructura de la Secretaría de Administración Penitenciaria estadual. El CP / SP fue fundado a principios del siglo XX, pero pasó por una reformulación al inicio de la redemocratización del país. Tiene una composición plural que permite ciertas aperturas democráticas en el aparato del Estado. Cuenta con un perfil técnico de consejeros y una estructura consolidada con un grado razonable de institucionalización. El trabajo investiga el funcionamiento del órgano en la post-redemocratización en relación a los controles democráticos y a los derechos humanos de personas encarceladas. Se identificaron limitaciones en cuanto al diseño institucional y a la falta de autonomía del órgano en relación a la institución sobre la cual los controles deberían ser ejercidos. Se constata la priorización de ciertas atribuciones en detrimento de la competencia de controles democráticos y de la prerrogativa de realización de inspecciones y visitas a las unidades carcelarias. La mayor virtud del órgano para la red de accountability es la de constituir un espacio con potencial para intercambios mutuos de información entre sus miembros.

Palabras clave: Derechos humanos. Instituciones democráticas. Controles democráticos. Prisiones. Consejo Penitenciario.

Abstract

The Penitentiary Council of São Paulo and the human rights: the potential and the limits on accountability

The Penitentiary Council of São Paulo (CP/SP) is a collegiate that belongs to the structure of the São Paulo's Penitentiary Administration Secretariat. The CP/SP was founded at the beginning of the 20th century, but underwent reformulation at the beginning of the country's re-democratization. It has a plural composition and can proportionate democratic openings to the state apparatus, to a certain extent. It has a technical profile in its composition and a consolidated structure with a reasonable degree of institutionalization. This paper investigates the functioning of the organization after the period of re-democratization concerning the democratic controls, focusing on prisoners' human rights. It identifies limitations regarding the institutional design and the lack of autonomy of the organization related to the institution that should be supervised. The CP/SP gives priority to certain tasks instead of the powers of democratic controls and the prerogative of inspections and the making of visits to prison units. The greatest virtue of the body for the accountability network is that of creating a space with the potential for mutual exchange of information among its members.

Keywords: Human Rights. Democratic institutions. Democratic control. Prison. Penitentiary Council.

Data de recebimento: 13/01/17

Data de aprovação: 09/08/17

