Revista Brasileira de História & Ciências Sociais – RBHCS
Vol. 15 Nº 30, Jan - Jun de 2023
Universidade Federal do Rio Grande – FURG

Sobrevivência em ambiente de crescente hostilidade: Ecologias organizacionais em defesa dos direitos humanos no sistema punitivo de São Paulo (1992-2019)

Survival in an environment of increasing hostility: Organizational ecologies in defense of human rights in the punitive system of São Paulo (1992-2019)

Otávio Dias de Souza Ferreira*

Resumo: Desde o início da redemocratização vários atores coletivos uniram-se em São Paulo para lidar com a defesa e promoção de direitos humanos no sistema punitivo. Formaram novos públicos, esforçaram-se para ocupar a esfera pública e convergiram para uma ecologia organizacional, enfrentando um ranço autoritário na sociedade e em instituições. Empreenderam numerosas iniciativas políticas, amadureceram como tecido organizacional e atravessaram graves crises na esfera pública. O trabalho analisa tais fenômenos no período entre 1992 e 2019, embasado em banco de dados documental, respostas de autoridades a pedidos de acesso à informação e em entrevistas realizadas com ativistas e lideranças da sociedade civil e representantes na esfera pública central.

Palavras-chave: Direitos Humanos. Sistema punitivo. Ecologia organizacional. Esfera Pública. Sociedade Civil.

Abstract: Since the beginning of the re-democratization, several collective actors have united in São Paulo to deal with the defense and promotion of human rights in the punitive system. They formed new publics, strove to occupy the public sphere, and converged on an organizational ecology, confronting an authoritarian legacy in society and in institutions. They undertook numerous political initiatives, matured as an organizational fabric, and went through serious crises in the public sphere. The paper analyzes such phenomena in the period between 1992 and 2019, based on documentary database, authorities' responses to access to information requests, and interviews conducted with

* Professor, pesquisador advogado e gestor. Atua como Professor Colaborador no programa Maestria Estado, Gobierno y Politicas Publicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais. Doutor em Ciência Política pela USP, Mestre em Ciências Sociais pela UNIFESP, ambos sob o financiamento da CAPES, tem graduação em Administração e Direito.

activists and civil society leaders and representatives in the central public sphere.

Keywords: Human Rights. Punitive system. Organizational Ecology. Public Sphere. Civil Society.

Introdução

Desde os primeiros anos da redemocratização vários atores coletivos foram se agrupando em um tecido social em São Paulo para lidar com defesa e promoção de direitos humanos no sistema punitivo. Essa rede se expandiu gradativamente. Os atores conviveram entre si em uma espécie de ecologia organizacional. Enfrentaram diversas transformações na esfera pública.

Este trabalho reflete sobre como esse tecido organizacional da sociedade civil dedicada a direitos humanos no sistema punitivo foi se constituindo e se afirmando, simultaneamente ao esforço pela sobrevivência dos atores no longo período entre 1992 e 2019. O momento inicial era mais favorável internacionalmente e nacionalmente para a difusão de discursos dos direitos humanos. As contestações e disputas foram se agravando ao longo dos anos.

Foca-se em uma ecologia específica durante um lapso temporal extenso, tendo em vista esforços plurais de projeção de discursos na esfera pública. São conjugadas ações em espaços múltiplos e mediante estratégias paralelas e complementares, desde a periferia do sistema até a esfera pública central.

Três conceitos de correntes literárias das ciências sociais são articulados em diálogo na presente análise e merecem os esclarecimentos devidos: sistema punitivo, esfera pública e ecologia organizacional. Esse esforço de aproximação de literaturas que na academia costumam andar apartadas corresponde a um aspecto original da abordagem e foi realizado considerando a dificuldade de análise de fenômenos sociais complexos.

O "sistema punitivo" é tomado aqui com uma significação ampla, abrangendo três momentos ou estágios do processo de punição. Essa divisão é mais para fins didáticos, uma vez que, na prática, ocorrem de modo simultâneo e paralelo. Em um primeiro estágio, envolve a criação legislativa de tipos penais e da forma de efetivação da respectiva punição, incluindo os direitos e garantias

individuais. Num segundo estágio, refere-se à persecução penal por parte das agências de segurança pública e ao processo judicial que visa aferir a culpabilidade do acusado. No terceiro estágio, o sistema punitivo trata do cumprimento de eventuais penas definidas nas condenações.

O conceito de "esfera pública" aqui adotado segue a tradição habermasiana. Passou por transformações significativas desde a obra original de Habermas, nos idos de 1962. Entende-se esfera pública enquanto espaços de comunicação criados e desenvolvidos na modernidade para tratar das questões públicas, desde culturais até políticas. Dentro desses espaços pode haver processos diversos, desde a "criação comunicativa", passando por debates com diferentes níveis de participação e inclusão, até a manipulação da opinião alheia (Habermas, 2014). A esfera pública conta com espaços mais centrais e próximos do establishment das elites políticas, como parlamentos e mídia corporativa, e espaços mais periféricos, com públicos alternativos e novos públicos, que seriam mais pluralistas e inclusivos (COHEN, ARATO, 1994).

Restrições formais e informais dificultam e até inviabilizam o acesso a muitos dos atores sociais às esferas públicas centrais, como questões de linguagem, obstáculos voltados para minorias, protocolos e muitos desses espaços estão longe de se constituir como democráticos e igualitários (FRASER, 1990).

Trataremos aqui mais especificamente da esfera pública voltada para questões políticas, pensando naqueles espaços onde os atores coletivos da sociedade civil atuam como públicos alternativos imbuídos da defesa e promoção de direitos humanos no sistema punitivo. Elaboram e difundem discursos perante a sociedade, buscando elevar suas ideias e valores para a esfera pública mais central.

"Ecologias organizacionais", por sua vez, constitui conceito oriundo sociologia das organizações. Refere-se primordialmente à sobrevivência de organizações no contexto que alterna cooperação e competição por recursos entre uma população de atores coletivos em dinâmicas de interação interna e externa ao campo, ao longo do tempo, visando a determinados fins e desafios compartilhados (MCADAM, SCOTT, 2005; HANNAN, PÓLOS, CARROL, 2007).

Conforme Abbot, Green e Keohane (2016), a teoria organizacional permite notar ciclos de crescimento e declínio dos atores coletivos, como as organizações interagem entre si e com suas audiências de modos cooperativos e competitivos, como competem entre si por recursos, como se adaptam a mudanças de contexto político.

Conjugando esses conceitos, a pesquisa considera a diversidade do tecido organizacional ligado a direitos humanos no sistema punitivo de São Paulo durante o período de 1992 a 2019 e os desafios colocados para a sua atuação política na esfera pública, sobretudo galgando os espaços mais formais ou centrais dela para fazer valer suas crenças e projetos de controles democráticos, intervenção em políticas públicas e em reformas legislativas.

A pesquisa histórica de Cohen e Arato (1994) ligada à teoria habermasiana da ação comunicativa, desde o Iluminismo convivem paralelamente tendências conflitantes. De um lado, existe a orientação de modernização e democratização da cultura e da sociedade, influindo nas competências comunicativas das pessoas e, consequentemente, no campo das liberdades civis e políticas; de outro, a tendência de colonização da vida cultural e social por mecanismos como o dinheiro e o poder. De modo similar, identificam-se tensões contínuas paralelas no campo estudado e o tecido social estudado apresenta significativo potencial democratizante.

O trabalho compõe-se de três sessões, além dessa introdução e das considerações finais. A primeira parte apresenta brevemente o tecido organizacional da sociedade civil ligada a direitos humanos no sistema punitivo em São Paulo. A parte seguinte analisa as relações estabelecidas e dos desafios colocados frente à ecologia organizacional estudada na busca por protagonismo na esfera pública, considerando o contexto político do período, fatos relevantes internacionais, nacionais e estaduais em relação aos direitos humanos no sistema punitivo. Sublinham-se dois períodos: o inicial, de expansão e consolidação da ecologia; e o seguinte, de crise no campo de direitos humanos no sistema punitivo, que situamos no período posterior à edição do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos. O último momento traz depoimentos de indivíduos importantes nessa ecologia organizacional e nas instituições

políticas centrais ao longo do período. Correspondem a fontes primárias colhidas pelo autor e contribuem para amarrar a argumentação.

O estudo é descritivo, embasado em extenso banco de dados de documentos, artigos de jornais, páginas de internet construído com o software Nvivo11 [1], as respostas a dois pedidos de acesso à informação para a Secretaria de Administração Penitenciária do estado de São Paulo e entrevistas realizadas entre 2018 e 2019 com lideranças e ativistas de organizações de direitos humanos, movimentos sociais e políticos, representantes na esfera pública central.

Ecologias organizacionais de direitos humanos no sistema punitivo

Warren (2001) sustenta que as democracias contemporâneas são ecologias complexas que dependem das funções políticas da sociedade civil. Nesse contexto, associações contribuem na esfera pública na medida em que ajudam a desenvolver habilidades deliberativas de indivíduos e promovem vozes a construir as agendas públicas. Para uma ecologia associativa contribuir melhor com a democracia, segundo o autor, ela precisa reunir certas características como: "balanço" – que se refere à necessidade de algum equilíbrio entre as diversas espécies de associações, evitando a prevalência de determinados perfis que ameacem os demais, como por exemplo, de atores orientados ao mercado e à burocracia em relação a atores mais ligados às normas sociais; relações de *accountability* externas e internas capazes de mitigar externalidades dos atores; os padrões de conexões individuais e as formas de distribuição das conexões, que devem expor as pessoas ao contato com a diversidade e a pluralidade e com a possibilidade de participar em debates e reflexões publicamente. Para além de uma visão meramente entusiástica da sociedade civil, alerta para uma série de atores, padrões e comportamentos antidemocráticos que podem ser encontradas no seu seio.

[1] O banco de dados produzido partiu dos bancos de dados do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) sobre prisão e direitos humanos em São Paulo e no Brasil. Como havia descontinuidade em relação a alguns anos, o primeiro esforço foi no sentido de atualização e complementação, sobretudo a partir dos arquivos da Folha de São Paulo. Em relação a anos mais recentes, fontes da internet como manifestações em redes sociais foram adicionadas.

O momento de criação de entidades da sociedade civil é importante, entre outros aspectos, para revelar seu envolvimento com populações, ideias e práticas pretéritas que podem influenciar seus rumos, crenças e decisões.

A abordagem de ecologias organizacionais ajuda-nos a mapear um campo organizacional específico segundo certas características e funções desempenhadas pelos atores coletivos dentro de um universo maior de populações, observando aspectos como sobrevivência, reprodução e formas de cooperação e conflitos que se desenvolvem nesse ambiente.

No mapeamento do ambiente da sociedade civil que atua com foco mais direcionado para a defesa e promoção de direitos humanos no sistema punitivo e no de seus antagonistas parceiros e interlocutores vamos nos inspirar nas formas de classificação usadas por Gurza Lavalle, Houtzager e Castello (2012) e Gurza Lavalle e Bueno (2013), reproduzindo algumas das categorias propostas, mas adaptando-as para o campo. Conforme os autores salientam na formulação teórica da primeira classificação:

> Atenta-se especialmente para a relevância dos constrangimentos ecológicos de ordem vocacional e institucional, e concebe-se a disputa por campos privilegiados de atuação em termos de defesa e construção de domínios de agência ('agency domain') dotados de barreiras de entrada para novos atores, faculdades de admissão e certificação, e acesso privilegiado a recursos públicos e privados (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELLO, 2012, p. 188).

Inspirados por essa abordagem, vamos nos basear em uma somatória de dados primários e secundários, sejam em pesquisas realizadas na rede mundial de computadores, sobretudo no "Facebook", com atenção para a militância na temática de direitos humanos no sistema punitivo e eventuais relações com outros atores coletivos. Os critérios norteadores da classificação são dois: a relação dos membros com os beneficiários e as atividades distintivas (quadro 01).

Quadro 01. **Critérios para a divisão de categorias da ecologia organizacional**

Tipos de organizações civis	**Beneficiário e membros** (relação da organização com os membros e o beneficiário)	**Atividades distintivas** (perfil distintivo das atividades que normalmente realizam)
Espécies de atores coletivos da ecologia organizacional (ONGs, Articuladoras, Fóruns etc	(i) O grupo de beneficiários encarna uma comunidade relativamente limitada ou ilimitada? (ii) Os membros podem ser indivíduos, ou organizações e atores coletivos, ou segmentos da população; (iii) Os membros ou beneficiários podem ser descritos pela organização civil como membros ou sócios, como público alvo ou como comunidade.	(i) Uma estratégia de ação distintiva (ii) Combinações usuais de atividades orientadas para a demanda e mobilização, prestação de serviços, organização popular ou intermediação entre governo e os beneficiários.

Elaboração própria. Fonte: GURZA LAVALLE, BUENO, 2013, p. 298-300.

Aplicando os critérios ao ambiente organizacional estudado, chegamos a dez tipos de organizações, conforme exposto no quadro 02. No quadro seguinte oferecemos exemplos de alguns atores coletivos que se enquadram em cada um dos tipos.

Quadro 02. **Critérios aplicados ao ambiente organizacional da sociedade civil na defesa e promoção de direitos humanos em São Paulo**

Tipos de organizações	**Beneficiários e membros**	**Atividades distintivas**
Organizações tradicionais	(i) Ilimitada ou irrestrita; (ii) Segmento da população. (iii) Público alvo.	(i) Denúncia e assistência conforme vulnerabilidades; (ii) Mobilização e intermediação.
Religiosas com estima por direitos	(i) Ilimitada ou irrestrita; (ii) Segmentos da população (religiosos);	(i) Assistência de acordo com vulnerabilidades; (ii) Organização de base

humanos	(iii) Público-alvo.	contra injustiças.
ONGs	(i) Ilimitada ou irrestrita; (ii) Indivíduos (com expertise no tema); (iii) Público alvo e comunidade.	(i) Projetos de intervenção por termo de parceria; (ii) Demanda, prestação de serviços, intermediação e mobilização.
Entidades corporativas	(i) Limitada ou restrita; (ii) Indivíduos (membros da categoria); (iii) Associados e eventualmente a comunidade.	(i) Ajuda mútua e demandas corporativas; (ii) Demandas; mediação, fornecimento de serviços; lobby; e representação.
Entidades acadêmicas de ensino e assistência	(i) Limitada ou restrita; (ii) Indivíduos (acadêmicos); (iii) Público alvo.	(i) Ensino e assistência, conforme especialidade; (ii) Prestação de serviços.
Organizações acadêmicas de pesquisa	(i) Ilimitada ou irrestrita; (ii) Indivíduos e grupos de pesquisa; (iii) Comunidade.	(i) Pesquisa; (ii) Produção de conhecimento, debate, denúncia e formação.
Coletivos, movimentos e organizações populares	(i) Ilimitada ou irrestrita; (ii) Segmentos da população; (iii) Comunidade.	(i) Mobilização; (ii) Organização de base, fomento a debates e intermediação.
Organizações gestoras de políticas públicas	(i) Limitada ou restrita; (ii) Indivíduos com expertise no tema; (iii) Público alvo.	(i) Gestão de políticas; (ii) Prestação de serviços, intermediação entre governo e beneficiário.
Entidades transnacionais	(i) Ilimitada ou irrestrita; (ii) Indivíduos; (iii) Público alvo ou comunidade.	(i) *Advocacy* e litigância internacional; (ii) Denúncia, debate público e representação.
Fóruns	(i) Ilimitada ou irrestrita; (ii) Indivíduos e atores coletivos; (iii) Membros ou comunidade;	(i) Fomentar debate; (ii) Planejar agenda dos atores e coordenação.
Articuladoras	(i) Limitada ou restrita; (ii) Atores coletivos; (iii) Membros.	(i) Conectar atores e iniciativas; (ii) Demandas, mediação, mobilização e representação.
Elaboração do autor.		

Quadro 03. **Ecologia organizacional de atores coletivos da sociedade civil na defesa e promoção de direitos humanos no sistema punitivo de São Paulo (1992-2019)**

Categorias	**Atores coletivos** (exemplos)
Organizações tradicionais	Comissão Teotônio Vilela de Direitos Humanos, Tortura Nunca Mais/SP, Centro de Defesa dos Direitos Humanos Padre Ezequiel Ramin, CDDH Padre Chico, CDDH Gaspar Garcia, CDDH Geraldo Eugênio Salene e outros CDDHs.
Religiosas com estima por direitos humanos	Pastorais Sociais (Carcerária, da Criança, da Juventude, do Povo de Rua), Comissão de Justiça e Paz, Centro Santo Dias; Igreja Presbiteriana Independente do Brasil; Aliança de Batistas do Brasil, Serviço Franciscano de Solidariedade (SEFRAS) e outras.
ONGs	Instituto Terra, Trabalho e Cidadania; Instituto de Defesa do Direito de Defesa; Instituto Sou da Paz; Geledés; Justiça Global; Instituto São Paulo Contra a Violência, Ação Educativa; ACAT-Brasil; Associação dos Juízes pela Democracia; Instituto Vladimir Herzog.
Entidades corporativas com estima por direitos humanos	OAB/SP; AASP; Conselhos Regional e Nacional de Psicologia; Conselhos Regional e Federal de Serviço Social; Associação dos Magistrados do Brasil.
Entidades acadêmicas de ensino e assistência	Departamento Jurídico XI de agosto; Assistência Judiciária 22 de agosto, Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns, GDUCC e Assessoria de Direitos Humanos Universidade Metodista.
Organizações acadêmicas de pesquisa	NEV/USP, INCT Violência Democracia e Segurança Cidadã, Centro Latino Americano de Estudos de Violência e Saúde, GEVAC/UFSCAR,
Coletivos, movimentos e organizações populares	AMPARAR; AMAR; Mães de Maio; No te cales; Coletivo Margens Clínicas; Coletivo Feminista Dandara; COLIBRI; Coletivo Feministas Lésbicas.
Organizações gestoras de Políticas Públicas	APAC São José dos Campos; Centro de Recuperação e Inserção Social em Estabelecimento Prisional (Araçatuba); APAC Birigui; Grupo de Amparo ao Doente de AIDS; etc (v. Anexo 01), Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECAs) e organizações de execução de medidas socioeducativas.
Entidades transnacionais	Anistia Internacional; Ilanud Brasil; CEJIL; Human Rights Watch; Conectas – Direitos Humanos; ACAT-Brasil.
Fóruns	Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP); ANDHEP; Fórum Metropolitano de Segurança Pública; IBCCRIM;

	Grupo de Estudos e Trabalhos Mulheres Encarceradas; Red Regional para la Justícia Previa al Juício de América Latina.
Articuladoras	CLADEM; Rede Brasileira contra a Tortura; Movimento Nacional de Direitos Humanos; Coordenadoria Ecumênica de Serviço; Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, Central de Movimentos Populares, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos.
Elaboração do autor.	

A ideia não é expor uma lista taxativa e exaustiva, apresentando toda a pluralidade de organizações, coletivos e movimentos da sociedade civil nesse campo, mas a de oferecer categorias que definem o corpo de uma população maior. Quando tratamos de "atividades distintivas", trazemos apenas uma parcela específica do total de atividades por elas desempenham. Nessa ecologia, os mais diversos direitos humanos são prestados em iniciativas e projetos desenvolvidos pelos atores coletivos, como direito à saúde, à religião, à cultura, à assistência material, religiosa, jurídica, judicial e social e o zelo pela integridade física e moral e o combate a tratamentos desumanos e degradantes e à prática de tortura. Tentam ajudar, inclusive, de questões atinentes a direitos reprodutivos e da manutenção de relações dos internos e egressos com a comunidade, familiares e, especialmente, com os filhos.

Vejamos brevemente as categorias da ecologia estudada. As organizações tradicionais abrangem principalmente aqueles atores coletivos mais antigos no campo, alguns em atividade desde os anos 1970 e 1980, criadas no período de transição democrática, com preocupações originais na contenção do arbítrio do regime militar e com a mitigação das práticas violentas da Ditadura. Até em face do período adverso, aprenderam a sobreviver em parcerias e redes, na colaboração mútua, com vínculos com movimentos de base diversos que tiveram importância no final do regime militar (CARDOSO, 1994; SADER, 1988). São exemplos de organizações desse tipo o Grupo Tortura Nunca Mais, a Comissão Teotônio Vilela e os Centros de Defesa de Direitos Humanos (CDDH) que se proliferaram em muitas regiões das periferias de São Paulo, sendo algumas delas ligadas a setores da igreja católica. Sendo os mais antigos, sempre se beneficiaram de um status de legitimidade no campo e de ganhos da experiência, mas por vezes encontraram dificuldades na adaptação a novas tecnologias, mudanças legais e modificações no próprio tecido social.

As entidades religiosas com estima por direitos humanos fundaram-se no âmbito de instituições religiosas, das mais diversas religiões. Durante a resistência à opressão da ditadura, foram incorporadas a algumas delas as narrativas gramáticas de direitos humanos e o interesse em trabalhar com pessoas perseguidas pelo regime, com presos políticos e presos comuns.

Pelo pioneirismo, algumas entidades religiosas carregam elementos da definição de "organizações tradicionais" e a elas pode ser aplicado o exposto sobre vantagens e desvantagens na ecologia. Muitas dessas entidades, entretanto, sobretudo as evangélicas, foram constituídas em um período mais recente.

Há dezenas de entidades registradas nas Coordenadorias Regionais da Secretaria de Administração Penitenciária do estado de São Paulo, cadastro que lhes facilita o ingresso nos estabelecimentos para a prestação de serviços, sobretudo atinentes à assistência religiosa. Ressaltamos a importância da capilaridade das estruturas religiosas, da legitimidade social dos sacerdotes em um país de tradição religiosas e a possibilidade de mobilização de recursos materiais das instituições. Enfrentaram, porém, desafios ligados às hierarquias e a vertentes políticas determinadas. Entre essas entidades podemos citar a Pastoral Carcerária, a Assembleia de Deus, a Igreja Mundial, entre outras tantas[2].

O surgimento das "ONGs" – Organizações Não-Governamentais – é associado ao momento de refluxo da agitação da sociedade civil no período posterior à promulgação da carta de direitos da Constituição Federal de 1988 [3] e ao ideário em torno do projeto político neoliberal de construção democrática em torno do chamado "Terceiro Setor" (DAGNINO, OLVERA, PANFICHI, 2006).

Vários desses novos atores vão reivindicar para si o domínio e uma vocação técnico-científica sobre determinadas atividades, o que lhes garantiria maior eficiência, na linha do que Haas (1992) chama de "comunidades epistêmicas". Beneficiam-se desse status mais moderno e profissional, da atualização legal, tecnológica e suposta expertise inclusive para participar de editais e captar recursos de fontes plurais. Como alguns exemplos de ONGs

[2] No anexo 02 do trabalho de Ferreira (2019b) encontra-se uma lista de entidades religiosas cadastradas na Secretaria de Administração Penitenciária.
[3] A pesquisa de Lavalle, Castello e Bichir (2004) mostra bem esse contexto sociopolítico.

atuantes no campo de defesa de direitos humanos no sistema punitivo, podemos citar: o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC), o Instituto Sou da Paz (ISDP), o Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD) e a Associação pela Reforma Penal (ARP).

No qualificador corporativo, da categoria de entidades corporativas com estima pelos direitos humanos, referimo-nos a uma eventual primazia na proteção de interesses do próprio grupo ou categoria profissional, embora não se restrinjam a isso e, no caso, desempenhem papeis em defesa e promoção de direitos humanos no sistema punitivo.

Entre as vantagens desses atores destacamos à própria fonte de recursos materiais, com alguma estabilidade, e à capilaridade dessas instituições ao longo do território estadual e até nacional. Mas esse tamanho amplo e a capilaridade pode se tornar um problema por vezes quando as orientações dos indivíduos de diferentes localidades não se encontrem em sintonia. Situamos nessa categoria entidades como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), os Conselhos Federal e Regional de Psicologia e de Assistência Social e associações de defensores públicos. Representantes de algumas dessas entidades ainda têm garantidos assentos em colegiados com capacidade consultiva, como no Conselho Penitenciário e no Conselho estadual de Política Criminal e Penitenciária, e com acesso facilitado a autoridades públicas.

As organizações acadêmicas de ensino e assistência são entidades que prestam serviços diversos de assistência jurídica, judiciária, de psicologia e serviço social, geralmente sob a supervisão de professores em projetos ligados a fins de ensino profissional de estudantes do ensino superior. São os casos, por exemplo, do Departamento Jurídico XI de agosto, da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e o Escritório Modelo Dom Paulo Evaristo Arns, ligado à Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, que se dedicam mais a causas jurídicas e judiciárias, prestando assistência a acusados e condenados e por vezes atuando em outros projetos sociais. Contam com recursos materiais das fundações mantenedoras ou do Estado e com recursos humanos de estudantes e professores das instituições. Por vezes a autonomia de decisão sobre a participação de algum projeto ou de tomada de posição sobre determinado assunto pode encontrar restrições nas hierarquias internas.

As organizações acadêmicas de pesquisa são entidades de pesquisa geralmente vinculadas a universidades, que elegem temáticas determinadas para produzir estudos teóricos e empíricos que muitas vezes produzem impactos sobre gestores, formadores de opinião, podendo afetar decisões sobre políticas públicas. Por vezes, estudos dessas organizações ajudam a embasar denúncias sobre violações de direitos humanos.

As mesmas observações expressas sobre a categoria anterior podem ser repetidas aqui. São exemplos dessas entidades, o Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) e o Grupo de Estudos sobre Violência e Administração de Conflitos da Universidade Federal de São Carlos (GEVAC/UFSCAR).

Coletivos, movimentos e organizações populares integram um grupo de atores com heterogeneidade, com tendência a maior horizontalidade nas relações internas e menores amarras de hierarquia. Alguns desses atores atuantes com direitos humanos no sistema punitivo foram criados em regiões periféricas urbanas, incluindo no seu corpo pessoas de origem pobre, como familiares de reclusos. Na constituição de alguns momentos por vezes há influência de repertórios de organizações tradicionais, como sindicatos, comunidades eclesiais, comitês de bairro e associações comunitárias. Exemplos de atores dessa categoria são a Associação de Mães e Amigos da Criança e Adolescentes em Risco (AMAR) e a Associação de Amigos e Familiares de Presos e Presas (AMPARAR), o grupo de mães de vítimas dos crimes de maio de 2006 chamado Movimento Mães de Maio e coletivos como o Coletivo Liberdade e Reinserção (COLIBRI), o Dandara e o Margens Clínicas. Apesar da maior autonomia desses grupos, um problema recorrente é a dificuldade para obter recursos materiais, dependendo muito da voluntariedade dos membros. Uma vantagem deles refere-se à capacidade de mobilização de populações para formação de bases populares, para a realização de protestos, e a possibilidade maior de se trazer o olhar de populações que se encontram em situação de maior vulnerabilidade no sistema punitivo, inclusive no âmbito de denúncias de violações de direitos humanos.

As organizações gestoras de políticas públicas são entidades encarregadas pela autoridade estatal para gerir determinadas políticas de atribuição do

Estado. Trabalham rotineiramente em projetos delegados e financiados pelo Estado.

Abrange um público-alvo determinado, os membros são indivíduos com formação em áreas definidas nos termos dos convênios e em legislações especiais e sua atuação é definida pela autoridade estatal. São organizações geralmente criadas para uma ação específica e costumam ser extremamente dependentes dos repasses do Estado, geralmente vinculado ao número de atendidos.

Podemos citar, por exemplo, as organizações gestoras das unidades prisionais do estado de São Paulo do modelo chamado de centros de ressocialização – como algumas Associações de Proteção e Assistência ao Condenado (APACs) e também de uma série de organizações que trabalham na supervisão da execução de medidas socioeducativas [4].

As entidades transnacionais correspondem a organizações cujas estruturas ultrapassam os limites do Estado-nação, sendo sediadas em um ou mais países, articulando politicamente suas estratégias internacionalmente. Utilizam de recursos de *advocacy* e logram com maior facilidade o acionamento de instâncias internacionais, incluindo os sistemas regionais e global de direitos humanos, no que assumem protagonismo em denúncias de violações de direitos humanos, mobilizando formas de pressão às autoridades nacionais. Mesmo que se considere a institucionalidade criada como parte de um "regime de *soft law*", por padecerem de mecanismos de sanção sobre os Estados membros, essas ações costumam implicar constrangimentos significativos de ordem moral e política às autoridades responsáveis (REIS, 2006). Podemos citar nessa categoria a Anistia Internacional, o Centro de Justiça Internacional e o Conectas Direitos Humanos. Recrutam especialistas em direito internacional público, possuem *know how* para atuar nas instâncias internacionais e possuem vínculos internacionais que frequentemente auxiliam na sua sobrevivência diretamente ou indiretamente, conferindo legitimidade diferenciada para atuar na esfera pública e mesmo para arrecadar recursos materiais e humanos.

[4] Ver no anexo 01 do trabalho de Ferreira (2019b) figura a lista dessas entidades fornecida pela Secretaria de Administração Penitenciária em resposta a pedido de acesso à informação requerido pelo pesquisador.

Os fóruns são atores coletivos que trabalham fomentando debates, difundindo - e por vezes produzindo – dados, pesquisas e oferecendo ambientes de formação e difusão de ideias e sistemas de crenças, operando como esferas de debate e deliberação.

> Funcionam como espaços temáticos para coordenação de agendas e adensamento de consenso entre atores envolvidos em temáticas comuns – HIV, AIDs, idosos, saúde básica, reciclagem de resíduos etc. Eles são um tipo de organização civil importante para a construção de redes tematicamente orientadas e para a definição de objetivos comuns de incidência nas políticas e na política (GURZA LAVALLE, BUENO, 2013, p. 293).

Como exemplos desses atores, citamos o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, o Grupo de Estudos e Trabalhos Mulheres Encarceradas e a Associação Nacional de Direitos Humanos, Pesquisa e Pós-Graduação (ANDHEP).

Tais ambientes podem ser mais homogêneos ou mais heterogêneos, conforme o foco e o âmbito de ação. Sendo mais homogêneos, o esforço tende a ser no sentido de se reforçar alguns posicionamentos, com um apelo ao aperfeiçoamento do instrumental teórico e empírico em torno da causa de fundo. Sendo mais heterogêneos, os esforços podem se dar mais no campo da persuasão, visando alcançar determinados decisões e consensos. Fóruns mais heterogêneos tendem a abrigar maior pluralidade e a atingir maior respeito e legitimidade na esfera pública. O fato de se abrirem para múltiplos atores e de trazerem dados e possibilidades comunicativas é um atrativo peculiar dos fóruns, inclusive para angariar recursos.

As articuladoras operam na dimensão de relacionamento entre os atores coletivos da sociedade civil, formando e atuando na coordenação de esforços entre entidades. São entidades plurais, cujos beneficiários são definidos como membros. Ao vincularem uma multiplicidade de atores coletivos tende a produzir organizações heterogêneas, com diferenças que podem dificultar a tomada de decisões, resultando em ações mais pragmáticas. Possuem funções de "articulação e coordenação dos interesses e esforços" dos membros (GURZA LAVALLE, CASTELLO, BICHIR, 2004, p. 46). Como exemplos nesse campo, tempos o Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), a Rede de Justiça Criminal, a Rede Brasileira contra a Tortura e o CLADEM.

As atividades desempenhadas são geralmente orientadas para demandas, mediação, mobilização e representação. Pela sua constituição plural, as articuladoras desenvolvem um papel importante na interlocução com as autoridades, os governos e no desempenho de atividades de *advocacy*.

O universo de relações vai além do interior do campo e dos contatos com o Estado. Três categorias de atores externos ao campo, que influenciam as atividades exercidas pelos atores coletivos: os antagonistas, os parceiros e os interlocutores. Por parceiros tratamos aqueles atores coletivos e individuais que atuam lado a lado com algum ou alguns dos atores da ecologia organizacional de defesa dos direitos humanos em algum projeto político ou pauta da agenda política. Os antagonistas são os que se situam no lado oposto na disputa política, defendendo uma pauta ou uma decisão no sentido dissonante ao preconizado pelo ator da nossa ecologia[5]. Os interlocutores, a princípio, são atores sem posição ou opinião firme e coerente sobre um tema determinado e, portanto, que seguem mais abertos ao diálogo e à aproximação eventual de um ou outro lado.

Relações e disputas na esfera pública entre 1992 – 2019

i. Ascensão e consolidação do campo e da ecologia

A oposição às práticas de experiências autoritárias da Ditadura Militar e a defesa de um estado democrático de direitos reside na origem do campo de atuação da ecologia estudada [6].

Um dos pontos de reflexão colocado para a intelectualidade, como o caso de Sérgio Adorno e Paulo Sérgio Pinheiro na fundação do NEV/USP, era conciliar os debates da academia, até então mais insulados a rotinas de palestras e simpósios para os pares, com a militância política, tendo em vista a mudança da sociedade e do Estado para o regime democrático, a defesa dos direitos

[5] Simpatizantes da máxima "direitos humanos é coisa de bandido" despontam como exemplo de contrapúblicos em relação ao campo estudado. Essa expressão raramente é adotada de modo institucional, mas mais por indivíduos, lideranças políticas e formadores de opinião.
[6] O próprio surgimento da Pastoral Carcerária é exemplar da resistência ao regime militar por parte dos pioneiros. Deu-se no contexto do final da Ditadura Militar, a partir da experiência de visitas a presos comuns e políticos no Presídio Tiradentes, realizadas pelo Padre Agostinho ou Agostinho Maria Duarte de Oliveira. Depoimento prestado ao autor em 14.04.2013.

humanos e a serviço da superação da herança autoritária (VASCONCELOS, 2014).

Vários dos desafios políticos marcantes no período já estavam postos desde o princípio, como a busca por a maior transparência e abertura a controles democráticos societais nas agências de segurança pública e no sistema penitenciário, a redução da violência estatal, especialmente da letalidade policial, e das condições degradantes dos estabelecimentos carcerárias e a contenção das tendências de endurecimento da legislação penal e processual penal.

O ano de 1992 ficou marcado no sistema punitivo brasileiro pelo fato conhecido internacionalmente como Massacre do Carandiru. Consistiu no assassinato de 111 presos em intervenção violenta da polícia em rebelião na Casa de Detenção de São Paulo, dia 02 de outubro. O episódio teve repercussão mundial e produziu comoção na esfera pública. Influenciou inclusive os discursos na esfera pública nos anos seguintes. Depois de mais de duas décadas de ditadura, as reações pareciam sinalizar para a construção de uma nova realidade, onde tamanha violência por parte dos agentes estatais não seria mais tolerada. Foi o ápice de uma escalada de violências que vinha ocorrendo no sistema prisional nos anos anteriores e esse contexto de violências institucionais extremas teve impacto na criação do Primeiro Comando da Capital (PCC), no ano seguinte (DIAS, 2013).

A fundação do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCRIM) deu-se como reação na sociedade civil ao fatídico episódio do Carandiru. O instituto funcionaria como espécie de público alternativo, nos termos de Cohen e Arato (1994), ou como um fórum importante nessa ecologia organizacional, produtor e difusor de debates e conteúdos sobre criminologia, direito e processo penal, com apreço especial pelos valores da democracia e dos direitos humanos. Merecem destaque as publicações, como a revista e o boletim, o importante acervo de sua biblioteca nessas temáticas e o Seminário Internacional de Ciências Criminais, que reúne anualmente especialistas, estudiosos e operadores do direito.

O ano de 1993 foi marcado internacionalmente para os direitos humanos com a Conferência de Viena, interpretada como o "ápice" dos direitos humanos.

Foi a primeira grande conferência no pós-Guerra Fria. Consagrou um consenso até então inédito sobre a unidade, a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos. Contou com a representação de 171 Estados, com algum protagonismo da delegação brasileira (ALVES, 1994).

Na esfera internacional, avanços importantes em direitos humanos naquela década foram registrados: na adoção do Segundo Protocolo à Convenção Americana sobre Direitos Humanos, relativo à Abolição da Pena de Morte; no reconhecimento da competência da jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, em 1998; na "Rio-92: Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento"; na Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Social, em 1995; na IV Conferência Mundial sobre a Mulher (a Conferência de Beijing); e na Conferência Sobre Assentamentos Humanos, em 1996 (ALVES, 2005).

A partir de 1998, com a eleição de Hugo Chavez na Venezuela, o continente Latino Americano presenciou a ascensão de lideranças de esquerda nos governos de vários países. O fenômeno seria chamado na literatura de "maré rosa" (FISCHER, PLEHWE, 2013; LIEVESLEY, LUDLAM, 2011) e sua vertente brasileira se deu com a chegada de Luis Inácio Lula da Silva à Presidência em 2003, estendendo-se até o impeachment de sua sucessora Dilma Rousseff, em 2016. A cor rosa é adotada para representar uma tonalidade cromática maior do espectro político ideológico das esquerdas no poder no continente, abrangendo governos com tendências mais moderadas, como o caso do Partido dos Trabalhadores, e outros mais radicais. Alguns aspectos permitem a aproximação entre eles, como a orientação mais voltada à defesa de trabalhadores e povos originários e a resistência à tradicional hegemonia dos Estados Unidos na região.

Mesmo na Virada à Esquerda, porém, houve retrocessos no sistema punitivo e não se logrou romper com um legado de normas e práticas autoritárias. Foram assuntos que não foram devidamente apropriados como prioritários pelas forças progressistas no poder.

As orientações e posições assumidas pelos representantes políticos no Estado apresentam fluidez no tempo, com contradições, ambivalências e

volatilidade, assumindo variações inclusive dentro de um mesmo partido político e linha ideológica. Parte disso é explicada pelo jogo de pressões políticas de diversos atores sobre as gestões (FONSECA, 2012; CAMPOS, 2010; SOUZA, 2015). No estado de São Paulo o Partido da Social Democracia brasileira esteve no poder de modo permanente desde 1994 até o final do período estudado, mas mesmo dentro de uma continuidade de gestões, é possível identificar mudanças significativas de orientações em relação aos direitos humanos.

Mário Covas foi eleito governador de São Paulo naquele ano com plataforma de campanha que dedicou espaço para os direitos humanos e uma para novas perspectivas em segurança pública. Montou um gabinete de secretariado com trajetória ligada à defesa de direitos humanos, como Belisário dos Santos Júnior, inicialmente na pasta da administração penitenciária e depois na Justiça, além de João Benedicto de Azevedo Marques e o constitucionalista José Afonso da Silva.

Ao longo dos anos seguintes, por vezes alinhado ao Ministério da Justiça dos Governos de Fernando Henrique Cardoso, formou-se uma composição em sintonia e com parcerias junto a organizações não governamentais em defesa dos direitos humanos no sistema punitivo. Alguns indivíduos dessas organizações, inclusive, assumiram cargos dentro de Administrações federal e estadual.

Nesse período foram criados vários órgãos em defesa dos direitos humanos e abertos à participação, com potencial para reforçar os controles democráticos, como o Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, o Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária, as Ouvidorias da Polícia e do Sistema Penitenciário e a Comissão Permanente de Direitos Humanos na Assembleia Legislativa. Um marco importante foi a edição do Programa Estadual de Direitos Humanos, em 1997, em alguns pontos até mais avançado que o Programa editado em âmbito federal ao ano anterior, ao incorporar críticas (SIMÕES, 2018). Vários indivíduos do tecido organizacional objeto de estudo ocuparam assento nesses colegiados ou cargos políticos em assessorias.

Em 1997, diante de casos de violência que produziram comoção pública, como o caso da Favela Naval, foi lançada por estudantes universitários ligados

ao Centro Acadêmico XI de Agosto da Faculdade de Direito da USP, a campanha pelo desarmamento Sou da Paz, em rede de televisão aberta, contando com o apoio de artistas e figuras notórias do cenário cultural e da imprensa. Dali surgiria logo mais um instituto que passou a atuar como espécie de organização não governamental, lidando com vários projetos ligados a direitos humanos no sistema punitivo, ostentando recursos novos de sobrevivência nessa ecologia, como apelo midiático, facilidade na inserção de campanhas publicitárias e na atração de voluntários e possibilidade de venda de camisetas e outros produtos com o símbolo da campanha. No ano 2000, a campanha "Basta! Eu quero paz" foi outro episódio a conquistar os holofotes da mídia corporativa diante o problema da violência. A maturidade institucional viria com o protagonismo da organização assumido na campanha pelo desarmamento e com a instituição do Prêmio Polícia Cidadã, ingressando no debate e mobilização pela reforma das agências de segurança pública, ambos em 2003.

Também em 1997, a partir do seminário São Paulo Sem Medo, promovido pelo NEV/SP, pela Fundação Roberto Marinho e pela Rede Globo de Televisão, reunindo estudiosos, especialistas e operadores de agências de segurança pública, lideranças do setor privado criaram o Instituto São Paulo Contra a Violência. Sob o comando do cientista político Paulo de Mesquita Neto, várias iniciativas foram concebidas nos anos seguintes, como a fundação do Fórum Metropolitano de Segurança Pública, que aproximou autoridades da Grande São Paulo, estudiosos e especialistas para debater soluções em segurança, e o Disque Denúncia (VASCONCELOS, 2015).

Com a nomeação, em 1999, do secretário de Administração Penitenciária Nagashi Furukawa, ex-juiz conhecido por ter comandado experiência inovadora em unidade prisional em Bragança Paulista, o estado de São Paulo investiu em algumas unidades chamadas de Centros de Ressocialização. O modelo era mais humanizado e garantidor de direitos humanos na pena privativa de liberdade. Entidades na sociedade civil foram concebidas especialmente para gerir tais unidades, em modelo de parceria, com financiamento por parte do Estado. Mas o modelo não teve expansão, acabou atendendo a uma fração pequena da população reclusa e acabou entrando em desuso em alguns anos.

Os episódios dos ataques terroristas orquestrados em solo estadunidense, produzindo imagens aterradoras da implosão das Torres Gêmeas em Nova Iorque, em 11.09.2001, inauguraram mudanças significativas no cenário internacional dos direitos humanos, com o recrudescimento de práticas e de mitigação dos controles em relação a abusos, na linha do USA Patriot Act, editado pelo então Presidente George W. Bush.

Se tivemos as três edições de Programas Nacionais de Direitos Humanos [em 1996, 2000 e 2009], a criação de órgãos participativos e agências de controles democráticos, o controle maior da circulação de armas de fogo, registrou-se também no período o endurecimento da legislação penal em vários diplomas legais, com destaque para o tratamento mais rigoroso de crimes envolvendo substâncias psicoativas ilícitas e a edição da lei dos crimes hediondos, com a incorporação gradativa de várias condutas nesse espectro de punições severas.

A coordenação da elaboração do 1º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), fruto de recomendação da referida Conferência de Viena, coube ao NEV/USP, em 1995, em parceria com outras organizações e centros de pesquisa. Partiu-se da sistematização de ações de governo em curso, realizou-se entrevistas com duzentos grupos ligados à defesa de direitos humanos e foram organizados seminários para debates de propostas (VASCONCELOS, 2014).

Nos anos 2000, no âmbito nacional houve avanços e retrocessos ao longo de todo período em legislações e políticas públicas. Novos desafios passaram a envolver o tecido societal em defesa de direitos humanos. No início dos anos 2000 tivemos revisão da lei sobre substâncias psicoativas ilícitas, o acréscimo de figuras penais como crimes hediondos, a merecer punição mais severa, e foi concebido o regime mais duro de cumprimento de pena, o Regime Disciplinar Diferenciado. Um debate amplo se constituiu nessa época em torno da regulação do controle ou liberalização do uso de armas de fogo, em que algumas organizações como o Instituto Sou da Paz e o Ilanud Brasil tiveram protagonismo na esfera pública. Realizou-se um referendo e foi aprovado o Estatuto do Desarmamento em 2003.

O 2º PNDH foi concluído em 2000, no segundo mandato de FHC, também a partir de uma construção participativa. O segundo mandato de FHC,

na visão de Adorno (2003), seguiu de modo coerente com o anterior no esforço de de implementação de tratados internacionais. Estimulou parcerias com a sociedade civil, programas de atendimento a grupos de vítimas. Criou novos Conselhos de Cidadania, voltados a temáticas como idosos, pessoas portadoras de deficiência, discriminação racial, tortura, combate ao trabalho escravo e trabalho infantil. Foi mais ambicioso que o anterior e consagrou direitos econômicos sociais e culturais e atendeu demandas de grupos com carência de representação.

No início dos anos 2000, o Governador Geraldo Alckmin substituiu quase todo o secretariado de Covas nas pastas ligadas ao sistema punitivo por pessoas da burocracia estatal, especialmente do Ministério Público [7], com vínculos fracos com a ecologia estudada. Percebeu-se um incremento gradativo na repressão e no discurso das autoridades, que coincidiu com a expansão do Primeiro Comando da Capital. Depois do período inicial e violento de expansão, o PCC tornou-se conhecido no país ao promover rebeliões simultâneas em 29 unidades do estado, em 2001 (DIAS, 2013). Em 2002, doze supostos integrantes do PCC foram mortos pela polícia, em operação com indícios significativos de execução sumária. Depois de recordes de mortes de civis por militares, o Governador declarou: "Em São Paulo, bandido tem dois destinos: prisão ou caixão" [8].

Em maio de 2006, 74 unidades prisionais simultaneamente se insurgiram e centenas de ataques às forças de segurança pública foram realizados de modo orquestrado fora das penitenciárias, resultando na morte de 40 servidores e agentes do estado e na destruição de bases e equipamentos da segurança pública.

O ápice da orientação de violência institucional deu-se imediatamente após esses episódios, no âmbito do revide em repressão sangrenta, resultando na morte de 505 civis em apenas duas semanas na região metropolitana de São

[7] Entre os novos nomes colocados para substituir esses Secretários nas gestões posteriores à morte de Mário Covas, temos Saulo Castro Abreu, Antonio Ferreira Pinto, Ronaldo Marzagão e Lourival Gomes, membros da burocracia estatal ou do Ministério Público, sem conexão histórica na trajetória com a defesa de direitos humanos, nem com a ecologia organizacional aqui estudada.
[8] FOLHA DE S. PAULO. **Polícia de São Paulo mata mais civis**. 07.03.2002.

Paulo, alguns com passagem pelo sistema de justiça penal e suposto envolvimento com o PCC, boa parte em chacinas em regiões periféricas [9].

Na resistência a essa linha de extrema truculência, boa parte da ecologia organizacional ficou mobilizada e sensibilizada. Mereceu destaque a militância de organizações e coletivos de familiares e amigos de vítimas da violência, como o Mães de Maio, a AMPARAR e a AMAR. Foram os protagonistas em atos de protesto, audiências públicas e passaram a promover iniciativas de formação em regiões periféricas, na conscientização das pessoas sobre a importância dos direitos humanos e na crítica ao sistema punitivo de adolescentes e de adultos. Atuaram como contrapúblicos subalternos à esquerda no espectro político ideológico (FRASER, 1990).

Outras questões espinhosas para o tecido organizacional estudado passaram a despontar nesse período. O processo de expansão da população privada de liberdade foi se acentuando, inclusive com o fenômeno de interiorização das unidades prisionais, construindo estabelecimentos em locais cada vez mais distantes e ermos, especialmente a partir da desativação do Complexo do Carandiru e das carceragens dos Distritos Policiais na região metropolitana de São Paulo. Problemas referentes ao acesso à justiça e ao direito de defesa de boa parte dos acusados e condenados foram tematizados no movimento pela criação da Defensoria Pública de São Paulo, em 2005, que uniu boa parte da ecologia organizacional estudada em uma única pauta. A causa das mulheres encarceradas adquiriu destaque na esfera pública com a mobilização em frentes diversas, como o Instituto Terra, Trabalho e Cidadania, na Pastoral Carcerária e no Grupo de Estudos e Trabalhos Mulheres Encarceradas.

Governos estaduais e da União no período financiaram projetos a partir de editais ou de contratação específica de determinada organização em razão de sua suposta expertise extraordinária no assunto, sobretudo as ONGs. Houve variação nos vínculos e parcerias firmadas com os membros da ecologia organizacional e na abertura das gestões públicas para a governança democrática. Para trabalhar com exigências burocráticas legais, as entidades precisaram desenvolver habilidades de prestações de contas, obrigações que tomam tempo e geram ônus para as entidades.

[9] Ver mais em reportagem da Ponte Jornalismo. In: https://ponte.org/crimes-de-maio-de-2006-o-massacre-que-o-brasil-ignora/.

A noção de governança democrática relaciona-se a essa porosidade do Estado para a participação e envolvimento de atores plurais e da sociedade civil organizada e a uma política pública de *accountability*, ao pressupor "o exercício inclusivo da autoridade política por parte da sociedade junto ao Estado" (FILGUEIRAS, 2016, p. 83).

Aspecto relevante correlacionado recai na ideia de *advocacy*. Algumas das ONGs estudadas se aperfeiçoaram ao longo do tempo, capacitando-se e buscando recursos para desempenhar funções mais complexas em relação a atores políticos.

> [...] correspondem a organizações civis conhecidas na literatura anglo-saxônica como ONGs de *advocacy* – dedicadas a publicamente defender e promover as demandas e necessidades de terceiros ou questões consideras de interesse geral. Em suas origens, nos anos da transição democrática, e ainda sem serem conhecidas publicamente como ONGs, elas foram concebidas como organizações de assessoria e apoio de movimentos sociais, fundadas por militantes da classe média e profissionais. (...) Conforme o tempo passava, as ONGs tornaram-se atores de destaque no cenário da ação coletiva na década de 1990, hábeis em influenciar políticas e opinião pública. Na verdade, há um consenso na literatura brasileira sobre as principais características e novidades das ONGs, uma combinação de estratégias distintas, compromissos e habilidades (GURZA LAVALLE, BUENO, 2013, p. 289).

A relação entre atores da ecologia estudada com o Executivo do estado de São Paulo restou mais dificultada com boa parte dos novos Secretários de Estado depois da morte de Mário Covas. Isso se refletiu inclusive na mitigação da pluralidade de colegiados, como no Conselho de Direitos da Pessoa Humana e no Conselho Estadual de Política Criminal e Penitenciária (FERREIRA, 2019c), e no financiamento a projetos envolvendo atores da sociedade civil.

Na segunda gestão de Alckmin no governo, uma novidade no sistema penitenciário foi o credenciamento de dezenas de organizações religiosas em todo estado para a promoção de atividades religiosas no interior das unidades, no âmbito da Resolução SAP n. 69/2010. Várias delas já exerciam atividades nas unidades, algo tradicionalmente bem acolhido pelos próprios Diretores de presídios. A medida promoveu a expansão desses serviços e a facilitação do ingresso dos religiosos. Poucas dessas entidades tinham afinidades com as

pautas políticas e vínculos com outros atores da ecologia estudada, tal como a Pastoral Carcerária.

No cenário federal houve nesses governos durante na maior parte do período dos governos do PSDB e do PT porosidade para receber a sociedade civil organizada, o que não significa, porém, que as demandas fossem sempre atendidas. Alternaram-se Ministros da Justiça mais ou menos progressistas e houve resistências no Congresso Nacional.

Nos governos do PT houve um adensamento das políticas participativas que já vinham sendo fomentadas nos governos do PSDB, permitindo a inclusão de mais grupos novos nos espaços de debates sobre políticas públicas, em estruturas como conferências e conselhos consultivos. O ensaio de lançamento da Política Nacional de Participação Social no final do Governo Dilma resultou em decepção e enfrentou resistências significativas, no legislativo, em parte devido a uma suposta ameaça às próprias prerrogativas do Congresso (SIMÕES, 2018).

Além de projetos financiados por entes estatais, incluindo estados estrangeiros, organizações internacionais e também a iniciativa privada, nacional e internacional serviu como fontes de recursos. Ao contrário de outros assuntos de direitos humanos, como educação, saúde e cultura, porém, o sistema punitivo goza de menos prestígio para com a população, havendo em tese menos atrativo para uma empresa associar sua marca a um projeto nessa área. Nesse sentido, pesquisas de opinião realizadas em 2001 e 2012 atestam a desconfiança significativa de amplos setores sociais em relação à temática dos direitos humanos (CARDIA, 2001; CARDIA, 2012).

ii. Crise no campo de direitos humanos no sistema punitivo

Um ponto de ruptura significativo com a orientação tradicional de afirmação dos direitos humanos, pode ser identificado a partir do final do ano de 2009, quando da edição do 3º Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH 3), como demonstra Ferreira (2019b). Foi o programa concebido em processos participativos amplos, a partir de numerosas conferências regionais, nacionais sobre os mais variados temas e envolvendo milhares de pessoas e

grupos sociais, abarcando uma agenda plural de governo, designando eixos orientadores, objetivos estratégicos, ações programáticas e agentes responsáveis. Sagrou-se como o mais ousado dentre os três programas, tocando em pontos espinhosos que incomodaram diferentes setores e atores da sociedade, sobretudo em quatro pontos: a ideia de democratização da mídia, cara a setores liberais e a atores da mídia, sobretudo as corporações mais poderosas no setor; a flexibilização do direito à propriedade em algumas hipóteses específicas para beneficiar movimentos sociais por moradia, no que incomodou grupos de interesse imobiliário rurais e urbanos; a abertura para a discussão do direito ao aborto, quando mexeu com dogmas de setores religiosos diversos; e a previsão de mecanismos para lidar com o direito à verdade e à memória, inclusive a Comissão da Verdade, no que causou a aversão de militares, aliados e simpatizantes do regime militar instaurado em 1964.

Ferreira (2019b) mostra como a repercussão do programa na esfera pública foi terrível para o governo, desde a imprensa corporativa em uníssona oposição, até os representantes do parlamento, passando por manifestações públicas dos atores liberais e conservadores mais diversos. A primeira aliança dos grupos que seriam decisivos ao impeachment de Dilma foi forjada nesse momento, especialmente quando pensamos nas bancadas de religiosos, proprietários rurais e de militares e representantes de grupos de policiais e em defesa das armas, que se aliaram a Eduardo Cunha. Apesar de ser lançado em momento de bonança econômica do país e quando a aprovação do mandato de Lula encontrava-se em patamares mais elevados, o governo vivenciou seguidas derrotas e acabou retrocedendo em vários pontos. Representou um ponto de inflexão fundamental na esfera pública, no sentido de significar o início de um período de retrocessos no processo de construção democrática, com a resistência à Comissão da Verdade, as jornadas de junho, o uso político da Lava Jato e tudo o que ela representou de violação no âmbito de garantias processuais e as "Jornadas de Junho" de 2013, até o processo de impeachment.

A grande ação programática polêmica gerada no PNDH 3 que saiu do papel foi a Comissão Nacional da Verdade. Desde de a edição da Lei de 2011 que instaurou a Comissão, passando pelo lançamento do colegiado e pelo tempo que se estendeu seus trabalhos, atores simpatizantes da Ditadura Militar e suas

narrativas autoritárias ganharam algum destaque na esfera pública. Praticamente todos os grupos plurais que haviam se insurgido contra o PNDH 3 seguiram em aliança na esfera pública contra essa agenda política, legando o protagonismo a atores simpatizantes do regime militar. Mesmo nos editoriais da imprensa corporativa, evidenciou-se uma posição dúbia, por vezes condenando a parcialidade do colegiado e abraçando as teses de revanchismo dos quarteis (FERREIRA, 2019b).

Ao longo desse período houve uma escalada gradativa de força dessa aliança na oposição. Os protestos de junho de 2013 e todo o arranjo articulado em torno da Lava Jato, unindo setores da mídia corporativa a setores políticos da oposição ao governo no judiciário e a crise econômica que se agudizou a partir de 2014 aceleraram o processo de desgaste político dos governos do Partido dos Trabalhadores. A articulação ampla da oposição à vertente brasileira da Maré Rosa que se formou a partir de então, convergiu para um processo crescente de pressão que vai culminar com o impeachment seis anos depois [10].

Esse movimento teve sua força institucional, mas também respaldo na sociedade civil. Por vezes com maior institucionalidade e aporte de recursos financeiros, viu-se a criação e consolidação na esfera pública de atores coletivos ligados à direita, com distintas orientações políticas, como liberais, ultraliberais, conservadoras, patriotas intervencionistas, entre outras. Nesse universo, o apoio à Lava-Jato e a bandeiras como a liberalização de armas adquiriram consensos. Nem todos, porém, compartilham da mesma visão do Presidente em relação à Ditadura, aos direitos humanos e ao endurecimento do sistema punitivo. Entre os vários contrapúblicos externos à ecologia podemos citar alguns grupos como: órgãos de imprensa corporativa, outras entidades corporativas (como associações de classe de agentes do sistema penitenciário ou autoridades da segurança pública e privada, entidades patronais, associações de magistrados, de médicos e do comércio); entidades filantrópicas tradicionais (como o Rotary Club, o Lions Club e a Maçonaria); entidades religiosas conservadoras; entidades de doutrina filosófica (a exemplos da Sociedade

[10] Considerando o conjunto vasto de atores do centro à direita no espectro político ideológico e trabalhando com a imagem de pluralismo e fluidez de uma tendência de longo alcance, Ferreira (2019b) cunhou a expressão Maré Cinza para designar esse fenômeno de reação à Maré Rosa no Brasil.

Brasileira de Tradição, Família e Propriedade, a União Nacionalista Democrática e o Instituto Plínio Correa de Oliveira) e os *think tanks* (como Instituto Millenium, o Instituto Liberal, o Instituto Mises Brasil e a Escola Superior de Guerra). Muitos formadores de opinião e grupos à direita se formaram nas periferias desse sistema, de modo mais autônomo, criando e difundindo seus discursos anti-sistema, a partir das redes sociais digitais, como espécies de contrapúblicos subalternos à direita (FRASER, 1990).

A norma conhecida como Lei Antiterror, editada em 2016 no final do governo de Dilma Rousseff, quando o processo de impeachment já caminhava para o desfecho, sacramentou o marco temporal final do período da Maré Rosa no Brasil. Carregada de simbologia, envolveu um governo de esquerda em torno do debate com forças c mentais.

Entre os alvos prioritários e sistemáticos dos ataques dessa aliança de oposição estiveram a ser a agenda de direitos humanos do PNHD-3 e as políticas participativas, iniciadas nos governos do PSDB e expandidas nos governos petistas. Além das críticas mencionadas sobre dispositivos do PNDH-3, o discurso por trás das políticas participativas de aprofundamento da democracia com maior participação, avanços de representação, multiplicação de arenas de consulta e deliberação e controles democráticos foi lido como supostamente autoritário por ameaçar a soberania dos parlamentos. A legitimidade dos atores da sociedade civil foi contestada. Houve quem acusasse as iniciativas de "bolivarianismo" e de uma artimanha comunista (Ferreira, 2019b).

A orientação de fomento à participação social começou a ser revertida no governo de Michel Temer, com intervenção em alguns conselhos de políticas públicas e desprezando as decisões de colegiados; mas a ruptura com a lógica democrática deu-se logo no início ano do Governo Bolsonaro, a partir da edição da Medida Provisória n. 870 no primeiro dia do mandato, com a extinção sumária de numerosas instâncias de participação fundadas ao longo de décadas (FERREIRA, 2019b).

A chegada de Jair Bolsonaro à Presidência da República representou imenso retrocesso a várias das bandeiras defendidas pela ecologia. O ex-Capitão do Exército foi um dos maiores opositores da Comissão Nacional da Verdade na

esfera pública, a trajetória de tal político foi marcada pela reprodução de narrativas mais autoritárias em repúdio aos direitos humanos no sistema punitivo. Basta lembrar as homenagens reiteradas que proferiu ao Coronel Carlos Brilhante Ustra, notoriamente envolvido com a repressão e a tortura no regime militar, e ao ex-Ditador chileno Augusto Pinochet, condenado por crimes contra a humanidade. Mesmo sem produzir modificações significativas da legislação penal, seus discursos frequentes contra os direitos humanos no sistema punitivo e em defesa da violência e da repressão por parte das autoridades de segurança pública reforçaram orientações culturais autoritárias em setores da sociedade e produziram impacto nos próprios agentes estatais.

Desde a redemocratização até 2016, todos os Presidentes, sem exceção, manifestaram pelos direitos humanos em discursos e posicionamento efetivos nas relações internacionais. O Brasil se integrou mais aos arranjos institucionais de direitos humanos, teve participação ativa em muitos debates e episódios da política internacional na Organização das Nações Unidas e no sistema internacional de Direitos Humanos. Algumas divergências de menor significância ocorreram em disputas de narrativas, sobretudo em períodos eleitorais, como quando o Partido dos Trabalhadores, desde a oposição até o governo, passou a reivindicar a necessidade de maior atenção aos direitos sociais e econômicos, acusando seu adversário nas disputas de então de apenas se preocupar com os direitos civis. Em Bolsonaro, especialmente, houve uma reversão no posicionamento histórico do Brasil em relação à Organização das Nações Unidas e ao sistema regional de direitos humanos. As entidades transnacionais em defesa dos direitos humanos, como a Anistia Internacional e a Conectas Direitos Humanos atuaram nos últimos anos levando numerosas denúncias de violações de direitos humanos nas instâncias internacionais, inclusive sobre a perseguição institucional e de grupos sociais da direita radical contra militantes em defesa dos direitos humanos e da democracia [11]. Registrou-se retrocessos gradativos no processo de construção democrática ampliaram a repressão a grupos mais vulneráveis, reforçaram narrativas autoritárias e ataques às instituições e valores democráticos em parcelas da sociedade, refrearam a expansão de espaços de participação, deliberação e representação

[11] Reportagem da Rede Brasil Atual (2019) elencou, em 13.12.2019, pelo menos 37 denúncias na Organização das Nações Unidas contra o governo Bolsonaro.

da sociedade civil e mitigaram os recursos disponíveis para ação e sobrevivência de atores da ecologia estudada.

Durante os governos do PSDB e do PT, na União e nas unidades federativas, muitos recursos estiveram disponíveis para as políticas participativas e para parcelas do tecido organizacional em defesa dos direitos humanos, sobretudo de uma elite mais próxima da esfera pública central, com possibilidades de convênios, parcerias, assentos em colegiados e cargos para indivíduos de entidades da sociedade civil organizada na gestão pública. Na nova realidade política, esses recursos desapareceriam.

Na abordagem de ecologia e sua inspiração na biologia, o desafio de sobrevivência dos atores no cenário de crise foi agravado. As dificuldades para muitas das organizações da sociedade civil se aprofundaram desde 2016. O caminho trilhado por vários atores foi buscar recursos junto a fundos internacionais, empresas e nas comunidades.

Desde 2005, com algum incremento de recursos a partir de 2010, percebeu-se o aporte em organizações da ecologia por parte de alguns atores internacionais, como da Fundação Ford e da Open Society. Promoveu-se a profissionalização de organizações e o fortalecimento da articulação de projetos. Entidades como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Conectas, o Instituto Sou da Paz e o Instituto de Defesa do Direito de Defesa foram algumas das beneficiadas[12].

A história de constituição da Rede de Justiça Criminal é emblemática dessa tendência. Surgiu em 2010, provocada pela Open Society Foundation, quando essa organização se deu conta de que financiava projetos de organizações com propósitos similares [como o Instituto de Defesa do Direito de Defesa, o Conectas, o Instituto Sou da Paz, a Pastoral Carcerária, além da Justiça Global e da Associação para a Reforma Penal, do Rio de Janeiro], e que o potencial de alcance deles seria maior se houvesse uma articulação entre as entidades. A Rede nasce para assumir o papel de articuladora, com missão voltada inicialmente para a *advocacy*[13].

[12] Depoimentos prestados ao autor: Renato Sérgio de Lima, em 15.06.2018; Marina Dias Werneck de Souza, em 11.01.2019; e Janaína Camelo Homerin, em 28.07.2018.
[13] Depoimentos prestados ao autor: Marina Dias Werneck de Souza, em 11.01.2019; e Janaína Camelo Homerin, em 28.07.2018.

Outro caso a merecer lembrança constitui o do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Começou a ser concebido a partir de 2005, no âmbito de um debate entre pessoas preocupadas com a segurança pública, incluindo a representante da Fundação Ford no Brasil, tomando como inspiração a própria experiência do Fórum Metropolitano de Segurança Pública. Partiu do diagnóstico a carência de espaços para aproximasse profissionais da segurança pública, pesquisadores e membros da sociedade civil organizada. A Fundação Ford financiou o início da entidade. Ao longo dos anos, outros apoios vieram como da Fundação Tim e da Fundação *Open Society*[14].

A interação e a boa relação entre os atores podem ser determinantes para a sobrevivência da entidade da ecologia estudada, na captação de recursos materiais fundamentais, e para o acesso de uma demanda determinada na esfera pública central, atingindo as autoridades competentes, exercendo influência na formação de consenso sobre determinada pauta ou crença, e atingindo os objetivos políticos de um determinado projeto de defesa ou promoção de direitos humanos.

O papel da ABONG (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais), para dar um exemplo significativo, enquanto articuladora externa à ecologia, merece ser citado na qualidade de parceiro, com projetos abrangendo atores da ecologia visando ensinar e aperfeiçoar capacidades e instrumentos de gestão, ajudando na captação de recursos, na prestação de contas.

Novas organizações de imprensa expandiram-se no período recente, sobretudo no âmbito das novas mídias digitais, com crescimento de atores identificados com linhas específicas no espectro político ideológico, à esquerda e à direita. Muitos desses órgãos serviram para de difundir as narrativas de direitos humanos no sistema punitivo, bem como para espaço aos antagonistas.

As entidades da ecologia envidaram significativo esforço no sentido de aperfeiçoar as formas de comunicação por meio do uso de redes sociais digitais, nesses últimos anos em que se registrou a popularização da internet no país.

Outra tendência acentuada na última década a merecer registro consistiu no ingresso na ecologia de atores de origem mais popular, incluindo coletivos e

[14] Renato Sérgio de Lima: depoimento prestado ao autor em 15.06.2018.

movimentos populares com menor institucionalidade e distantes da esfera pública central, como o No te cales, o coletivo Margens Clínicas e o coletivo Feministas Lésbicas. Sensibilizados com o contato com vítimas da violência institucional e do crime organizado e com o discurso de atores como a AMAR e a AMPARAR, no trânsito por esferas públicas paralelas na periferia, atores dedicados a múltiplas categorias de direitos, passam a incorporar pautas transversais.

Durante todo o período, na elite da ecologia, naquelas entidades com mais acesso a recursos financeiros e maior proximidade da esfera pública central, predominaram pessoas – homens e mulheres – de pele branca. Os negros figuravam como maioria nas entidades de origem mais periférica, composta de mães e amigos de acusados, condenados pelo cometimento de crimes e enquanto vítimas da violência. Incomodados com essa constatação, nessa última década iniciaram-se políticas afirmativas em algumas entidades, como por exemplo o IDDD e o IBCCRIM. Em termos de representação na esfera pública central, entretanto, as mulheres e pessoas negras, seguiram como minorias.

Indivíduos na ecologia

Sem a pretensão de esgotar as citações e correndo o risco de esquecimento de figuras importantes, esse capítulo inicia trazendo alguns exemplos de indivíduos em evidência na esfera pública no campo de direitos humanos no sistema punitivo durante cada uma das últimas décadas. Em seguida, apresentamos trechos de depoimentos sobre as perspectivas políticas de vários desses atores.

Entre os indivíduos pioneiros nesse campo a oposição às práticas de experiências autoritárias da Ditadura Militar e a defesa da democracia. No âmbito da Fundação Teotônio Vilela, Comissão de Justiça e Paz e na Pastoral Carcerária, merecem menção Dom Paulo Evaristo Arns, Margarida Genevois, Padre Agostinho, José Carlos Dias, Maria Victoria Benevides, Paulo Sérgio Pinheiro, Padre Chico, Dalmo Dallari, entre outros. Além de serem fundadores das organizações pioneiras, consagraram-se como referência para outros atores.

Alguns transitaram por mais de uma organização, foram convidados a participar dos conselhos consultivos de outras entidades e colegiados como conselhos de políticas públicas, representando a sociedade civil. Atuaram como consultores e emprestaram sua credibilidade e experiência para promover o trabalho de novos atores coletivos.

Na década de 1990, Alberto da Silva Franco, Sérgio Salomão Shecaira (IBCCRIM), Belisário dos Santos Jr. (Comissão de Justiça e Paz), Túlio Kahn e Oscar Vilhena Vieira (ILANUD), Conceição Paganele (AMAR), Michael Mary Nolan (ITTC) e Sérgio Adorno (NEV/USP) são nomes que despontaram na esfera pública.

Na primeira década do século XXI, algumas das figuras a merecer lembrança são Conceição Paganele (AMAR), Débora Maria da Silva (Mães de Maio), Ariel de Castro (OAB), Oscar Vilhena Vieira (Conectas e ILANUD), Deniz Mizne e José Marcelo Zacchi (Instituto Sou da Paz), Karine Sposato (ILANUD), Helena Romanach (IDDD), Paulo de Mesquita Neto (Instituto São Paulo Contra a Violência), Alberto Silva Franco e Sérgio Mazina Martins (IBCCRIM), Michael Mary Nolan, Heidi Ann Cerneka e Kenarik Bonjukian (ITTC, Pastoral Carcerária e Grupo de Estudos e Trabalhos Mulheres Encarceradas).

Na segunda década do século XXI, podemos citar Railda Alves (AMPARAR), Ariel de Castro e Adriana Nunes Martorelli (OAB), Ivan Seixas (Tortura Nunca Mais), Eloísa Machado de Almeida e Lúcia Nader (Conectas), Ivan Marques (Instituto Sou da Paz), Rogério Sottili (Institutto Wladimir Herzog), Renato Sérgio de Lima (Fórum Brasileiros de Segurança Pública), André Kehdi e Marta Saad (IBCCRIM), Marina Dias (IDDD), José de Jesus (Pastoral Carcerária) e Michael Mary Nolan (ITTC e Pastoral), entre outros.

O sociólogo Paulo Sérgio Pinheiro (1991), um dos fundadores da Comissão Teotônio Vilela e do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV/USP) e integrante da Comissão Nacional da Verdade, cunhou a expressão “autoritarismo socialmente implantado”, em diálogo com o diagnóstico de transições na América Latina de Guillermo O’Donnell. Constatou a persistência de tradições de violência institucional e de práticas autoritárias por parte de agentes do Estado, com algum respaldo difuso na sociedade, sem

contar com um arcabouço de instituições democráticas com capacidade de exercício de controles intraestatais.

Em depoimento para o autor, insistiu na atualidade dessa tese. Ressaltou o racismo no sistema punitivo, desde as abordagens da polícia nas ruas, as mortes de jovens negros, até as prisões, a reincorporar a imagem dos antigos "navios negreiros". Esse racismo estrutural prevalece em nossa "democracia para brancos". A busca por maior transparência foi um legado positivo de sua geração, a partir de políticas de humanização e visitas aos estabelecimentos nos anos 1980 e da prática de denúncias de violações de direitos perante a mídia[15].

Adriano Diogo, atuante na resistência à Ditadura Militar e vítima da repressão, desde 1988 alternou mandatos entre a Câmara de Vereadores e a Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP), pelo Partido dos Trabalhadores. No governo federal, elogiou especialmente na gestão de Paulo Vannucchi e viu no PNDH-3 um ponto alto dos governos petistas, por terem ousadia para enfrentar temas mais espinhosos em direitos humanos. Paralelamente à Comissão Nacional da Verdade, criou e comandou colegiado similar na ALESP. Além de tratar de violações de direitos humanos do passado, procurou sempre manter interlocução com a sociedade civil em seu gabinete, com movimentos sociais de vítimas de violência, como por exemplo com as Mães de Maio[16].

A Desembargadora Kenarik Boujikian, fundadora da Associação Juízes para a Democracia e do Mulheres Encarceradas e conselheira no Fundo Brasil de Direitos Humanos, enxerga um amadurecimento na sociedade civil durante a redemocratização, com ampliação de atores e redes e da qualidade de projetos em diversas pautas de direitos humanos [17].

Renato Simões, com vários cargos na vida pública, como deputado Estadual e Federal e Secretário Nacional de Participação Social, tendo sido fundador da Comissão de Direitos Humanos na ALESP (1995) e decisivo na construção do Programa Estadual de Direitos Humanos (1997), valoriza demais os vínculos com a sociedade civil na pressão por suas demandas nas casas legislativas. Concluiu que isso que fazia toda diferença. Depois de várias conquistas desde os anos 1990, vivenciou recentes ataques às instituições de

[15] Paulo Sérgio Pinheiro: Depoimento prestado ao autor em: 06.09.2018.
[16] Adriano Diogo: Depoimento prestado ao autor em 26.06.2018.
[17] Kenarik Boujikian: Depoimento prestado ao autor em 12.09.2018.

participação e à comissão da ALESP, onde as forças conservadoras lograram neutralizar ou diluir as pautas progressistas[18].

Renato Sérgio de Lima, criador do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, enfatiza a existência de permanências no arcabouço institucional não atualizadas pela Constituição de 1988 na área da segurança pública, que operam como espécie de sistema de vetos. Fazem com que as melhorias trazidas pela sociedade civil sejam mais incrementais. Os maiores avanços alcançados ficaram mais restritos às gramáticas de direitos humanos e linguagens nas políticas públicas [19].

Vanderlei Siraque, advogado com experiência na vida sindical e na política no ABC paulista, com três mandatos na ALESP, aposta na democracia e na construção de diálogo com os diferentes atores como a melhor forma de promoção dos direitos humanos. Na sua atuação parlamentar e partidária na área de segurança pública, promoveu e participou de diversos debates públicos. Buscou se cercar e consultar as referências da área na formação de suas opiniões e busca por soluções, como Paulo Mesquita (Instituto São Paulo Contra a Violência) e Sérgio Adorno (NEV/USP) [20].

Marina Dias Werneck de Souza, ex-Presidente do IDDD, vê avanços nos direitos humanos na redemocratização, mas sublinha as dificuldades adicionais do campo da justiça criminal, onde os problemas parecem mais profundos. Cita o exemplo o fenômeno do encarceramento em massa aumenta, agravado em parte por leis aprovadas em governos progressistas. Entusiasta da justiça restaurativa, enfatiza a necessidade de se enfrentar toda uma cultura de violência e vingança enraizada na nossa sociedade[21].

Janaína Homerin, da Rede de Justiça Criminal, fascina-se pela lógica de políticas públicas participativas e pelas possibilidades de articulação dos atores sociais em redes, para pressionar os atores políticos nos parlamentos e Executivos, realidades proporcionadas pela vida democrática. Para além das questões urbanas, refletiu sobre a violência no interior do Brasil, realidades

[18] Renato Simões: Depoimento prestado ao autor em 15.06.2018.
[19] Renato Sérgio de Lima: Depoimento prestado ao autor em 03.09.2018.
[20] Vanderlei Siraque: Depoimento prestado ao autor em 12.06.2018.
[21] Marina Dias Werneck de Souza: Depoimento prestado ao autor em 11.01.2019.

onde ainda persistem tradições sanguinárias de relação de poder e resolução de conflitos [22].

André Kehdi, ex-presidente do IBCCRIM e associado do IDDD, salientou as desigualdades sociais e o racismo que marcam o sistema punitivo. O discurso e as práticas punitivistas servem para alimentar e fortalecer o crime organizado e a indústria de segurança privada, numa espiral que se retroalimenta. Além da militância em assuntos criminais, atua em ações sociais por educativas e mobilidade urbana [23].

Helena Silvestre, jovem militante de movimentos sociais de moradia e pelo feminismo, narra uma série de violências provocadas por agentes do Estado contra os atores sociais, sobretudo na periferia. Identifica enorme efervescência na vida política e cultural da juventude no início da década de 2010 em toda periferia de São Paulo, com característica de maior autonomização, em espécies de federações de coletivos, transitando por diversos temas – inclusive o sistema punitivo – e se comunicando em ambientes de sociabilidade em bairros precários, como nos saraus [24].

Apesar de algumas discordâncias pontuadas, prevalece nos depoimentos o culto pelas liberdades civis, pela transparência e a defesa do pluralismo, dos controles sociais e da riqueza da vida política proporcionada pelo regime democrático. O racismo estrutural, a violência por parte de agentes do Estado, no passado e no presente, a degradação do sistema penitenciário e o encarceramento em massa figuram entre as principais preocupações dos entrevistados. Evidencia-se a relevância política das conexões entre atores da sociedade civil e representantes na esfera pública central para promoção de demandas comuns.

Considerações finais

Jair Bolsonaro chegou ao poder por uma conjunção de fatores em um contexto histórico ímpar. Contou com respaldo no voto popular, mesmo que em nenhum momento da campanha tenha dissimulado sobre sua trajetória e seus

[22] Janaína Camelo Homerim: Depoimento prestado ao autor em 28.07.2018.
[23] André Kehdi. Depoimento prestado ao autor em 26.07.2018.
[24] Helena Silvestre: Depoimento prestado ao autor em 18.09.2018.

valores autoritários. Reflete um sintoma da crise enfrentada nesse campo de direitos humanos nos últimos anos. Evoca a ideia referida de "autoritarismo socialmente implantado", de Pinheiro (1991). Por mais que se tenha feito em defesa dos direitos humanos na sociedade civil, nas bases da sociedade, das agências de segurança pública e de justiça ainda resta muito a ser feito para se superar aquele ranço autoritário diagnosticado no início da redemocratização brasileira.

As violações de direitos humanos permaneceram disseminadas em todo sistema punitivo, as instituições de controle democrático não se fortaleceram devidamente e ainda sofreram abalos nos últimos anos, registrou-se o fortalecimento de grupos antagonistas, inclusive com habilidades no uso de recursos de comunicação favorecendo a difusão de suas narrativas e mesmo de práticas de repressão na sociedade e a conjuntura coloca em risco a sobrevivência de muitas das entidades da ecologia.

Não quer dizer que nada melhorou. É preciso reconhecer que houve muitos avanços no campo de defesa de direitos humanos. Políticas públicas como o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, a criação de ouvidorias, corregedorias, defensorias, conselhos de políticas, de comissões especiais nos parlamentos, os Programas Nacionais e Estaduais de Direitos Humanos, a adesão a diversos tratados internacionais, são exemplos de conquistas a merecer celebração.

Apesar de um tecido social pujante, as narrativas e políticas de direitos humanos no sistema punitivo poderiam ter avançado e ganhado mais maturidade na esfera pública central. Houve ambivalência, contradição e volatilidade (FONSECA, 2012), não foi prioridade da maioria dos governos recentes do PT e do PSDB a defesa sistemática dos direitos humanos no sistema punitivo, sem contar que alguns contrapúblicos conservadores mostraram-se competentes no enfrentamento das demandas dessa ecologia.

Coerente com o estudo de Cohen e Arato (1994), o esforço de sistematização da história recente desse campo – e dessa ecologia – escancara dois movimentos paralelos e conflitantes. Visa-se: de um lado, o fortalecimento da participação nas instâncias políticas, da transparência, dos controles democráticos e das políticas públicas garantidoras de direitos para acusados e

condenados e a mitigação de violações de direitos humanos; e, de outro, a resistência a mudanças de um sistema fechado para o *accountibility*, que perpetua as desigualdades e a seletividade, oferecendo pouca ou nenhuma permeabilidade para atender demandas da sociedade civil.

Parte significativa dos atores coletivos estudados surgiram no processo de consolidação democrática, inspirados pelos pioneiros no campo, por crenças e princípios coerentes com a defesa da democracia, dos direitos humanos e em oposição às práticas recentes da experiência autoritária.

Essa ecologia não pode ser dividida simplesmente em espectro político ideológico, sob risco de incidir em reducionismos e simplificações. Os atores coletivos são compostos por uma pluralidade de indivíduos, que podem assumir posições variadas no debate e na esfera pública. A dinâmica de funcionamento não é estática, mas dinâmica e adquire frequentes ambivalências.

O aperfeiçoamento da gestão, a profissionalização das entidades, o trabalho cooperativo em redes, o investimento em governança, *advocacy* e *accountability*, a captação de recursos em fontes plurais, sobretudo internacionais, e o ganho em representatividade étnica e racial nos quadros de recursos humanos são tendências a se destacar no período.

Algumas organizações mais plurais enfrentam mais disputas internas por poder, podendo influir ao longo do tempo em sua posição no espectro político-ideológico, conforme orientações das lideranças na gestão. Há casos de atores coletivos nos quais a posição política das lideranças difere dos membros da burocracia da organização. E há casos de organizações complexas capilarizadas no território do Estado nas quais não se opera uma lógica de hierarquia rígida e nas quais os diretórios ou sedes locais atuam com alguma liberdade e com discrepâncias em relação às crenças das lideranças estaduais (ex. OAB).

Verificou-se heterogeneidade e algumas diferenças nas posições políticas tomadas nesse campo, mesmo nos períodos mais adversos. Parcela dos atores da ecologia atua de modo isolado, fragmentário e pragmático, como muitas das entidades religiosas, voltadas sobretudo à prestação de assistência religiosa no cárcere e para egressos, e a maioria das organizações gestoras de políticas públicas nos Centros de Ressocialização, concentradas na missão institucional. Outros atores buscam alguma neutralidade, cautelosos na tomada de posições

na esfera pública, tendo em vista as relações com seus financiadores e a multiplicidade de posições entre seus gestores e membros.

Ao longo do período estudado houve questões mais consensuais e outras mais espinhosas, encerrando disputas em variadas temperaturas. Mais do que despertar eventuais fraturas no tecido social, essas disparidades apontam para um pluralismo que favorece os potenciais deliberativos da ecologia.

A pesquisa evidencia o potencial dessa ecologia para contribuir com o regime democrático. Nos termos propostos por Warren (2001), destaca-se a existência de balanço entre as diversas espécies de atores e padrões e formas de conexões que garantem diversidade e pluralidade de opiniões, enriquecendo as deliberações e os debates públicos. Mais além, a natureza do escopo temático do trabalho dessas entidades mirando em liberdades, direitos e contenção de abusos e violências, atinge elementos imprescindíveis à vida democrática.

Referências bibliográficas

ABBOTT, K.; GREEN, J.; KEOHANE, R. O. "Organizational Ecology and Organizational Diversity in Global Governance". **International Organization**, 70(2), 2016. 247-277. Disponível em: https://doi.org/10.1017/S0020818315000338. Acesso em: 15 Nov. 2018.

ALVES, J. A. Lindgren. "Direitos humanos: o significado político da Conferência de Viena". **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 32, 1994. 169-180.

ALVES, J. A. Lindgren. **Os direitos humanos na pós-modernidade**. São Paulo: Perspectiva, 2005.

BUENO, Samira. LIMA, Renato Sérgio de. TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. "Limites do uso da força policial no Estado de São Paulo". **Cad. EBAPE.BR**, v. 17, Ed. Especial, Rio de Janeiro, Nov. 2019.

CAMPOS, Marcelo. D. S. **Crime e Congresso Nacional:** uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006. São Paulo: IBCCRIM, 2010.

CARDIA, Nancy. **Perfil de quem aprova, de quem rejeita e de quem desconhece o Programa Nacional de Direitos Humanos** (online). Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo, 2001. Disponível em: nevusp.org/downloads/down004.pdf. Acesso em: 07 Nov. 2018.

CARDIA, Nancy. **Pesquisa nacional, por amostragem domiciliar, sobre atitudes, normas culturais e valores em relação a violação de direitos e violência - um estudo em 11 capitais de Estado** (online). Núcleo de Estudos da Violência, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012. Disponível em: http://www.nevusp.org/downloads/down264.pdf. Acesso em: 07 Nov. 2018.

CARDOSO, Ruth C. L. A trajetória dos movimentos sociais. In: DAGNINO, E. **Os anos 90**: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 81-90.

COHEN, Jean. L. ARATO, Andrew. **Civil society and political theory**. Massachusetts: MIT Press, 1994.

DAGNINO, Evelina. OLVERA, Alberto. J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 13-92.

FERREIRA, Otávio Dias de Souza. **Agências da Administração Penitenciária de São Paulo com potencial de *accountability* em direitos humanos no pós–redemocratização**. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Universidade Federal de São Paulo, Guarulhos, 2014.

FERREIRA, Otávio Dias de Souza. **Ataque aos conselhos é revés para a democracia** (online). Entendendo Bolsonaro, 04.10.2019 (2019a). Disponível em: https://entendendobolsonaro.blogosfera.uol.com.br/2019/10/04/ataque-aos-conselhos-e-reves-para-a-democracia/. Acesso em: 09 Jul. 2021.

FERREIRA, O. D. S. **Do Carandiru à Lei Antiterror:** democratização e maré cinza sobre direitos humanos no sistema punitivo de São Paulo. Tese de doutorado. Universidade de São Paulo, 2019 (2019b).

FERREIRA, Otávio Dias de Souza. "Um conselho de políticas públicas e o cárcere: o Conselho estadual de Política Criminal e Penitenciária de São Paulo e o *accountability* em direitos humanos de pessoas presas". **Administração Pública e Gestão Social**, 11(3), 1-17. 2019 (2019c).

FILGUEIRAS, Fernando. A política pública de transparência no Brasil: tecnologias, publicidade e *accountability*. In: MENDONÇA, R. F.; PEREIRA, M. A.; FILGUEIRAS, F. **Democracia digital:** publicidade, instituições e confronto político. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2016. p. 79-112.

FONSECA, David S. A importação de estratégias de punição e controle social no Brasil. In: CAÑEDO, C. FONSECA, D. S. (Orgs.). **Ambivalência, contradição e volatilidade no sistema penal**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2012.

FISCHER, K.; PLEHWE, D. La formación de la sociedad civil neoliberal en América Latina: reds de *think tanks* e intelectuales de la nueva derecha. In: RAMIREZ, H. **O neoliberalismo sul-americano em clave transnacional**: enraizamente, apogeu e crise. São Leopoldo: Oikos; Editora Unisinos, 2013. p. 58-78.

FRASER, Nancy. **Rethinking the public sphere**: a contribution to the critique of actually existing democracy. **Social Text**, 25/26, 1990. 56-80. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/466240. Acesso em: 25 Out. 2018.

GURZA LAVALLE, Adrian; BUENO, N. S. A tese da ONG-uização e as mudanças na sociedade civil na América Latina: Cidade do México e São Paulo. In: REIS, E. P. **ONGs**: novos vínculos entre a sociedade e o Estado. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2013. p. 281-328.

GURZA LAVALLE, A; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. A construção política das sociedades civis. In: GURZA-LAVALLE, A. **O horizonte da política**:

questões emergentes e agendas de pesquisa. São Paulo: Editora Unesp: Cebrap: CEM, 2012. p. 185-236.

HAAS, P. M. "Introduction: Epistemic communities and International Policy Coordination". **International Organization**, 46 (1), 1992. 1-35. Disponível em: http://links.jstor.org/sici?sici=0020-8183%28199224%2946%3A1%3C1%3AIECAIP%3E2.0.CO%3B2-%23. Acesso em: 29 Nov. 2018.

HABERMAS, Jurgen. **Mudança estrutural na esfera pública**: investigações sobre uma categoria da sociedade burguesa. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

HANNAN, M. T.; PÓLOS, L.; CARROL, G. R. **Logics of Organization Theory**: audiences, codes and ecologies. Princeton: Princeton University Press, 2007.

LIEVESLEY, G.; LUDLAM, S. Conclusion: the challenge from the right. In: DOMINGUEZ, F.; LIEVESLEY, G.; LUDLAM, S. **Right-wing Politics in the New Latin America**: reaction and revolt. London, Nova York: Zed Books, 2011.

MCADAM, D.; SCOTT, W. R. Organizations and Movements. In: DAVIS, G. F., et al. **Social Movements and Organizational Theory**. Nova Iorque: Cambridge University Press, 2005. p. 04-40.

REIS, Rossana Rocha. Os direitos humanos e a política internacional. **Revista de Sociologia e Política**, 27, Novembro 2006. 33-42. Disponível em: www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/04.pdf. Acesso em: 03 Out. 2018.

SADER, Eder. **Quando novos personagens saem de cena:** experiências, falas e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-80). Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SOUZA, Róbson S. R. **Quem comanda a segurança pública no Brasil?** Atores, crenças e coalizões que dominam a Política Nacional de Segurança Pública. Belo Horizonte: Letramento, 2015.

WARREN, Mark. E. **Democracy and Association**. Princeton: Princeton University Press, 2001.

VASCONCELOS, Francisco Thiago Rocha. **Esboço de uma sociologia política das Ciências Sociais contemporâneas (1968-2010):** a formação do campo de segurança pública e o debate criminológico no Brasil Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, 2014.

Recebido em Outubro de 2022
Aprovado em Abril de 2023