

**Trabalho preparado para apresentação no VI Seminário Discente da Pós-  
Graduação em Ciência Política da USP, de 2 a 6 de maio de 2016**

Coalizões de “Advocacy” em direitos humanos de presos na São Paulo dos anos 1980.

Otávio Dias de Souza Ferreira

**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**  
**FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS**  
**DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA**

**Trabalho preparado para apresentação no VI Seminário Discente de Pós-  
Graduação**

Coalizões de Advocacy em direitos humanos de presos na São Paulo dos anos 1980.

Otávio Dias de Souza Ferreira

**Resumo**

No turbilhão da redemocratização nos anos 1980 travou-se uma disputa intensa em torno dos direitos humanos de pessoas presas. A coalizão conservadora manteve-se sólida no interior da burocracia estatal durante toda a década. Foi desafiada entre 1983 e 1986, pela coalizão em defesa de direitos humanos no cárcere, que ao ocupar o governo promoveu transformações políticas com alguma radicalidade, a provocaria severas reações por dentro e por fora do subsistema de políticas públicas. Pretende-se observar os dois lados, a favor e contra tais direitos, a partir do modelo de “advocacy coalition” de Sabatier, refletindo a partir da lógica de sistemas de crenças e de sua ancoragem estatal. Apesar de vários estudos analisarem o contexto, trata-se de abordagem nova, que permite a observação dos fenômenos históricos sob outra perspectiva.

**Introdução**

Os anos 1980 foram muito turbulentos em São Paulo. Tratava-se do período final de uma longa ditadura civil-militar iniciada em 1964. Após a abertura anunciada pelo Presidente da República Ernesto Geisel, os anos que se seguiram foram de grave crise econômica no país, com aumento da inflação, do endividamento interno e externo e a gradativa redução do salário mínimo real médio (FARIA, 1984). O período entre 1970 e 1980 foi o pico de migração interna para o estado de São Paulo nos últimos cinquenta anos (CUNHA, 2015). Os processos de transição rural-urbana foram acentuados, atingindo em praticamente todos os grandes setores de atividade econômica (COMIN, 2015). Essas transformações influenciaram o aumento da criminalidade e da sensação de insegurança no início dos anos 1980.

Numerosas mobilizações populares por direitos e contra o regime ocorreram sobretudo a partir de 1977. Várias manifestações eclodiram reunindo desde grupos de estudantes e de operários até empresários mais liberais – incluindo muitos dos apoiadores iniciais do Golpe, mas que nesse momento tornam-se descontentes com as políticas econômicas intervencionistas. Parte da imprensa que até então não dava espaço para ações de oposição, adere à onda de contestação (CRUZ, MARTINS, 1984).

A partir do final da década de 1970, o discurso dos direitos humanos emergiu com novos atores da sociedade civil, abrangendo os direitos individuais e coletivos. Movimentos de defesa dos direitos de grupos considerados mais vulneráveis, como as mulheres, os portadores de deficiência e as crianças lutavam principalmente pelos direitos civis. Mas com o aumento do sentimento de insegurança social na metrópole de São Paulo do período entre 1970-1980, a luta pelos direitos sociais e econômicos dos setores economicamente mais desfavorecidos vai ganhando cada vez mais protagonismo (PINHEIRO, 2001b, p. 290).

A segunda metade da década de 1970 foi relevante do ponto de vista prisional, tanto do ponto de vista do executivo quanto no legislativo penal. Nas políticas penitenciárias do estado de São Paulo, a gestão do Governador Paulo Egydio Martins (1975-1979), que nomeou Manoel Pedro Pimentel para a Secretaria de Justiça, empreendeu a primeira tentativa significativa de reforma do sistema prisional. Privilegiou-se ações no sentido de recuperação dos presos, ao invés da orientação predominante de simples repressão. O governo estadual promoveu uma inovadora política de abertura do sistema, permitindo a formação de canais de interlocução com segmentos sociais distintos e iniciativas no sentido de desprisionização, com a construção de “casas de albergados”, para o cumprimento de pena em regime aberto. (TEIXEIRA, 2006). Criou-se a Fundação de Amparo ao Trabalhador Preso (Funap)<sup>1</sup>, com a missão principal de “contribuir para a inclusão social de presos e egressos” no âmbito do Estado de São Paulo”, ficando encarregada de programas sociais nas áreas de assistência jurídica, educação, cultura, capacitação profissional e trabalho (SÃO PAULO, 2013). Criou-se em 1979 a Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado para substituir o antigo Departamento de Institutos Penais do Estado, com uma estrutura que se propunha como menos repressora e investigativa e orientada para a individualização da pena e a reinserção do preso e do egresso (TEIXEIRA, 2006, p. 77). No que tange ao legislativo,

---

<sup>1</sup> O nome da Funap foi depois mudado para Fundação Manoel Pedro Pimentel, em homenagem ao Secretário de Estado.

entre 1975 e 1976 travaram-se debates na Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso Nacional sobre a questão carcerária no Brasil. Essa discussão influenciou a elaboração da Lei de Execução Penal e a reforma da Parte Geral do Código Penal, ambos concluídos em 1984, o que representaram um notável avanço legislativo na consagração legal de direitos e garantias para pessoas acusadas e condenadas pela prática de delitos (TEIXEIRA, 2007).

O cenário dos anos 1980 em torno do sistema prisional do estado de São Paulo, objeto da presente pesquisa, passará por grandes transformações, com avanços e retrocessos no que tange aos direitos humanos de pessoas presas. Foi um período de disputa intensa em torno dessa temática.

Pretende-se observar os dois lados da disputa nos anos 1980, a favor e contra tais direitos, a partir da perspectiva de “advocacy coalition” de Sabatier (SABATIER et al, 2014), refletindo a partir da lógica de sistemas de crenças e da sua ancoragem institucional.

O trabalho está organizado em três sessões, além desta introdução e das considerações finais. No primeiro momento, vamos apresentar de modo breve o modelo de “advocacy coalition”, com o esforço de sintetizar todos os seus conceitos principais. No segundo, traçamos um breve panorama dos acontecimentos ocorridos em torno dos direitos humanos de pessoas presas no estado de São Paulo nos anos 1980. No terceiro, vamos mostrar tentar ler esses fenômenos partir dessa perspectiva teórica de Sabatier.

Trata-se de um exercício preliminar de utilização do modelo, que pode ser utilizado em um trabalho maior em andamento, em sede de doutorado que abrange as transformações e continuidades os movimentos sociais e organizações da sociedade civil que atuam em torno dos direitos humanos de pessoas presas desde 1980 até 2016.

### **O “Advocacy Coalition Framework”**

O modelo de coalizões de advocacy – ou o “Advocacy Coalition Framework” (ACF) –, criado por Sabatier (SABATIER et al, 2014) é uma contribuição da literatura de políticas públicas que parece útil para sistematizar alguns movimentos ocorridos com o associativismo em torno de direitos humanos no sistema prisional. Fornece chaves para a compreensão de sistemas de crenças compartilhadas, de maior ou menor profundidade, que determinam ações e influenciam as políticas públicas. Em diferentes períodos, conforme a permeabilidade dos governos estaduais para a ação de certos grupos ligados à defesa de direitos humanos, pode ter havido mudanças nas tendências entre o pragmatismo e a radicalização de ideias.

O “Advocacy Coalition Framework” (ACF) foi construído nos anos 1980, como um modelo para pensar em processos envolvendo “policies” no âmbito do Estado nacional sob a influência de vários debates teóricos da época. Ao longo das décadas seguintes, o modelo tem sido amplamente utilizado em estudos sobre processos de políticas públicas. Vários debates e críticas vêm possibilitando ajustes conceituais. Em 2014, Sabatier<sup>2</sup> se uniu a outros pesquisadores, como Hank C. Jenkins Smith, Daniel Nohrstedt e Christopher Weible para fazer um balanço sobre a evolução teórica e empírica de aplicação do modelo (SABATIER et al, 2014).

Os autores descrevem o modelo do ACF a partir de suas premissas, escopo e categorias conceituais gerais e suas relações.

Vejamos brevemente as principais premissas. Parte-se de um sistema maior composto por subsistemas de políticas públicas. Cada subsistema constitui uma unidade de análise para entender os processos de políticas públicas. Os atores relevantes do subsistema abrangem qualquer pessoa que possa, de modo regular, influenciar nos assuntos do subsistema. Os indivíduos tendem a assumir uma postura limitadamente racional, com restritas habilidades para estimular o processo e são motivados por sistemas de crenças. Os subsistemas agregam atores em uma ou mais coalizão por identidade de certas crenças. As políticas públicas e os programas incorporam teorias implícitas que traduzem as crenças de uma ou mais coalizões. A informação técnica e científica é importante para entender os assuntos dos subsistemas. (SABATIER et al, 2014).

A lógica do sistemas de crenças no ACF – bem como no exercício que este pesquisador se propõe a fazer aqui – assume um papel central, merecendo alguns esclarecimentos adicionais. O modelo admite três espécies de crenças: os “(deep) core beliefs”, que são aqueles mais profundos e correspondem aos valores normativos fundamentais e axiomas ontológicos; os “policy core beliefs”, que se referem a orientações básicas e a prioridades para o sistema de políticas públicas; e os “secondary beliefs”, que tratam de meios mais específicos e instrumentais para se atingir resultados desejados pelos outros níveis do sistema de crenças. Os “core beliefs” são mais estáveis do que os outros níveis, ocupando centralidade para a formação das coalizões. Os “policy core beliefs” tendem a encontrar um substancial consenso dentro desses agrupamentos, enquanto os “secondary beliefs” são mais flexíveis e negociáveis nas arenas decisórias (SABATIER et al, 2014).

---

<sup>2</sup> Paul A. Sabatier é um cientista político, Professor da Universidade da Califórnia (Davis).

As “Advocacy Coalitions”, que dão o nome ao modelo, são formadas a partir do sistema de crenças compartilhadas. São definidas como um conjunto de atores – individuais ou coletivos – que dividem certas espécies de crenças mais profundas – as “core beliefs” – que coordenam suas ações de modo a influenciar o subsistema de políticas públicas. Mas além dessas crenças, há um compartilhamento de recursos, estratégias e atividades no interior das coalizões.

A experiência continuada das coalizões proporciona um aprendizado para os participantes em relação às políticas públicas do subsistema.

Admite-se quatro categorias de fatores que interferem na aprendizagem: [i] os atributos dos fóruns, estabelecimentos onde as coalizões interagem, debatem e negociam; [ii] o nível de conflito entre as coalizões; [iii] os atributos de estímulo ou de incentivo aos quais os participantes das coalizões são submetidos, o que passa pelas informações e tipo de experiência proporcionada; e [iv] os atributos dos atores.

As mudanças na política podem ocorrer em dois níveis: em um nível maior, afetando objetivos e direções do subsistema, e em um menor, alterando aspectos mais secundários ao subsistema. O modelo delimita quatro caminhos conceituais para essas mudanças: [i] por eventos externos substanciais, [ii] por eventos importantes internos ao subsistema, [iii] pelo aprendizado na coalizão (“policy-oriented learning”) ou [iv] pelo acordo negociado entre coalizões.

Concluída essa síntese, o passo seguinte é compreendermos um pouco da realidade onde ele pode ser utilizado.

### **Um panorama do sistema prisional nos anos 1980**

Depois daquele período promissor para os direitos humanos de pessoas presas, vivido no final da década de 1970, assume em 1979 o Governador Paulo Maluf. O período de sua gestão (1979-1982) somado ao de seu vice, José Maria Marin (1982-1983), representou um retrocesso na questão penitenciária. A orientação predominante passou a ser a de repressão. Várias rebeliões eclodiram no sistema nesse período. Na contenção violenta pelos agentes de repressão do Governo, têm-se notícia de várias mortes de reclusos. Não havia esforços de negociação com os revoltosos e predominava o uso abusivo da força (SALLA, 2007).

O sistema prisional paulista era muito concentrado na capital do estado. A maioria dos reclusos encontrava-se detida nas carceragens de delegacias de polícia. A Secretaria de estado da Justiça era a responsável por gerir essas unidades. Quando André Franco

Montoro assumiu em 1983 o Governo do Estado de São Paulo, a Coespe contava com 2.000 presos acima da capacidade do sistema, um déficit de vagas concentrado quase todo na Casa de Detenção (SALLA, 2007).

Montoro nomeou como Secretário da Justiça o advogado criminalista José Carlos Dias, que havia se notabilizado pela defesa de muitos presos políticos durante o regime civil-militar e pela sua atuação na Presidência da Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, entre 1979 e 1980. Foi na gestão de José Carlos Dias, entre 1983 e 1986, que o Estado passou a trabalhar com maior abertura para grupos da sociedade civil preocupados com os direitos humanos de pessoas presas.

O livro de Goes (2009) traz uma reconstituição rica no período conturbado entre 1982 e 1986 nos presídios do estado.

Em sua gestão, Dias implementou um pacote de políticas que ficou conhecida como de “humanização dos presídios”.

Foram envidados esforços no sentido de se dar maior transparência ao sistema penitenciário e de se abolir as práticas de tortura e violência dentro dos presídios.

Constituíram-se as “comissões de solidariedade”, que consistia em grupos de representantes eleitos por presos por voto direto para dialogarem mais diretamente com juízes corregedores e com a administração da Secretaria da Justiça. Para a realização das votações, foram distribuídas urnas pelos corredores dos presídios. Não eram elegíveis aqueles com antecedente de atos violentos contra companheiros e guardas dentro do presídio. O tamanho de cada uma dessas comissões era proporcional ao número de detentos do presídio, devendo haver representantes de todas as alas e pavilhões do estabelecimento (GOES, 2009).

Proibiu-se a censura à correspondência de presos. Atendendo a uma demanda dos internos e de familiares, apesar de grande resistência de vários setores da sociedade, concedeu-se o direito à visita íntima aos internos do sexo masculino<sup>3</sup>. Foi também nessa gestão que ocorreu o primeiro recrutamento de advogados por parte do Estado para a prestação gratuita de assistência jurídica e judiciária dentro dos estabelecimentos prisionais, com a contratação de advogados pela Funap. Em 1984, concebeu-se o Fundo de Assistência

---

<sup>3</sup> Curiosamente, o direito à visita íntima dos internos não foi estendido para as mulheres presas devido a uma resistência delas próprias, conforme revelou o depoimento do ex-Secretário da Justiça (José Carlos Dias. Depoimento prestado ao autor em 18.03.2014).

Judiciária, para financiar a contratação dos advogados por parte da Funap e da seccional paulista da Ordem dos Advogados do Brasil<sup>4</sup>.

Várias rebeliões de reclusos ocorreram também durante esse período. A organização de movimentos das pessoas presas pode ter influenciado na maior politização das revoltas e da formulação de demandas. Goes (2009) mostra como foi distinto o tratamento do governo dado às rebeliões antes e imediatamente depois da gestão de José Carlos Dias, embora todas elas contassem com os mesmos ingredientes, como “ataques diretos ao corpo da prisão e a tomada de reféns”. Nesse período relativamente curto na história de nossas prisões houve um constante esforço de negociação com os amotinados e de respeito aos acordos firmados, evitando-se o recurso da violência.

A pressão política contra as políticas de “humanização do cárcere” foram terríveis a ponto de abalar a imagem do Governador e de tornar insustentável a manutenção do Secretário de Estado até o final da gestão.

O retrocesso no paradigma de “humanização do cárcere” começou ainda no governo Montoro, quando, logo após o afastamento do Secretário de Estado José Carlos Dias, em setembro de 1986, não se tentou uma saída negociada em uma rebelião e o resultado da ação truculenta foi a morte de 14 presos, a maior parte a pauladas, da mesma forma como se costumava tratar eventos dessa natureza antes de Montoro (SALLA, 2007, p. 76).

Orestes Quércia foi eleito Governador em 1987 mobilizando na campanha um “pacote de segurança”, que previa medidas severas de enfrentamento à violência. Embora Quércia tivesse sido o vice-governador de Montoro e integrasse o mesmo partido, em termos de políticas penitenciárias e de segurança, sua campanha eleitoral adotou o discurso da oposição mais conservadora da época, afrontando as bandeiras de direitos humanos. Significou a implementação de uma política de segurança pública que se prolongou e se intensificou pelos anos seguintes e que se tornou uma das bases eleitorais na eleição de seu sucessor, o Secretário de Segurança Pública de sua gestão Luiz Antonio Fleury Filho, em 1990. A política penitenciária “de contenção” em vigor nesse período seria baseada no uso crescente da força para “o controle e gerenciamento” da população encarcerada, afastando-se cada vez mais de propostas de ressocialização. Parte da contenção seria a adoção frequente de técnicas “disciplinares” cruéis – como os castigos em espécies de “masmorras” e a tortura (TEIXEIRA, 2007).

---

<sup>4</sup> José Carlos Dias. Depoimento prestado ao autor em 18.03.2014.

Analisando o período subsequente ao de Montoro, Salla (2007, p. 76) sustenta que os governos Quércia (1987-1990) e Fleury (1991-1994) significaram um retrocesso no tocante aos direitos humanos no sistema prisional e nas instituições policiais. A linha central das duas gestões no campo penitenciário foi a de expansão do número de vagas do sistema, tendo como grande preocupação evitar a ocorrência de motins que tinham desgastado tanto o governador anterior.

Entre o início da gestão de Montoro e o Massacre do Carandiru, em 1992, houve grande aumento no movimento médio anual de presos nas unidades no sistema prisional. De 9.972 presos em 1983, passou-se para 30.670 em 1992 (SALLA, 2007).

Fischer (Apud DIAS, 2008, p. 02) sustenta que no final dos anos oitenta as unidades prisionais paulistas foram se tornando cada vez mais autônomas, não apenas em relação ao Judiciário, mas também à própria administração penitenciária.

### **As coalizões em disputa nos anos 1980**

É o momento de apresentação das duas “advocacy coalitions” que compartilhavam nos anos 1980 diferentes sistemas de crenças em torno de direitos humanos de pessoas presas: uma a favor e outra contra tais direitos.

Vamos dividir em duas as coalizões que disputavam os significados em torno dos direitos humanos de pessoas presas nos anos 1980, conforme exposto na Tabela 01<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Um dos raros trabalhos brasileiros cuja temática podemos considerar como mais próxima da área prisional que usa o ACF é o de Souza (2015), sobre as coalizões que disputam a orientação sobre políticas públicas em segurança pública no Brasil. O autor divide os grupos em disputa em: Conservadores e Reformistas.

<b>Tabela 01. Coalizões em torno de direitos humanos de pessoas presas no estado de São Paulo na década de 1980.</b>	
<b>Contra os direitos</b>	<b>A favor dos direitos</b>
Setores conservadores de empresários; setores da mídia de rádio e televisão; políticos da direita no espectro político ideológico; associações de categorias profissionais ligadas à segurança pública e à burocracia do sistema penitenciário de São Paulo.	Ordem dos Advogados do Brasil/São Paulo; Conselho Regional de Medicina; Conselho Regional de Psicologia; Comissão Teotonio Vilela; Núcleo de Estudos da Violência/Universidade de São Paulo; 11 de agosto; Grupo Tortura Nunca Mais/São Paulo; Pastoral Carcerária; Amando o Próximo Amarás a Cristo (Apac) de São José dos Campos; Ação dos Cristãos pela Abolição da Tortura/Brasil; e Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo.
Tabela elaborada pelo autor.	

Conforme mostram os trabalhos de Zaluar (1985), Caldeira (1991), Pinheiro (2001), Cardia (1995) e Holston (2008) tem havido, desde o início da redemocratização, intensas disputas em torno dos direitos humanos, inclusive os de pessoas presas, no estado de São Paulo. Os anos 1980 foram muito importantes na construção da imagem impopular dos direitos humanos em São Paulo.

Os grupos mais antigos atuantes no sistema prisional que compõem da coalizão a favor dos direitos humanos podem ser localizados a partir da vinculação histórica de determinados profissionais ao sistema prisional de São Paulo por meio do Conselho Penitenciário (CP/SP). Desde a concepção, por Decreto federal do Presidente Arthur Bernardes, em 1924, foi um órgão composto por profissionais das áreas médica e jurídica com a função precípua de emitir pareceres sobre benefícios da execução penal para pessoas reclusas. Em 1926 foi previsto legalmente no estado de São Paulo e o primeiro parecer emitido data de 1928. Desde 1937 foi exigido que um dos médicos tivesse a especialidade de psiquiatria. Mais recentemente foi previsto expressamente a presença de psiquiatras, psicólogos e advogados no colegiado. Tradicionalmente a indicação da maioria dos advogados tem sido delegada à seccional de São Paulo da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP). A nomeação dos cargos de psiquiatras e psicólogos tenha permaneceu sendo de livre escolha (FERREIRA, 2014). Conforme Salla (2006) ensina, o CP/SP foi criado num ambiente de substituição do paradigma liberal ou clássico

– focado no fato delituoso e na punição como retribuição -, pelo paradigma “positivista” ou cientificista – voltado para o indivíduo e na punição como tratamento, que tinha muita adesão entre os juristas e as elites nacionais (SALLA, 2006a). Na segunda metade do século XX esse paradigma foi superado gradativamente pelo chamado ideal ressocializador. A presença dessas especialidades profissionais na execução penal deve-se a essas concepções criminológicas.

O fato que nos interessa aqui com essa apresentação, é ressaltar que esse arranjo institucional influenciou o envolvimento da OAB/SP e de membros do Conselho Regional de Psiquiatria e do Conselho Regional de Psicologia com a questão penal e com a defesa de direitos humanos no cárcere nos anos 1980.

Além desses órgãos mais antigos, na coalizão favorável aos direitos humanos, percebe-se na literatura (ZALUAR, 1985. CALDEIRA, 1991. CALDEIRA, 2000. PINHEIRO, 2001. SADER, 1988) a existência de um associativismo ativo no início da redemocratização, sobretudo no início dos anos 1980, que inclui diversos grupos com características diferentes.

O estudo de Sader (1988) sobre os movimentos sociais dos anos 1970 e 1980 classificou-os segundo o que chama de três matrizes discursivas: uma religiosa ligada às comunidades eclesiais de base, a do sindicalismo “novo” e a do movimento de uma intelectualidade da linha marxista, pertencente a uma esquerda que atravessava uma crise. Não cabe aqui contextualizar cada um desses grupos, mas apenas o de origem no cristianismo, que é o único que pode ser percebido na militância de direitos humanos de pessoas presas. Talvez pelas reivindicações e bases teóricas principais dos grupos que mobilizavam cada matriz discursiva, a preocupação com direitos de presos não sensibilizou os movimentos operários e a esquerda marxista da época. Mas essa temática tinha alguma sintonia com as bases da chamada Teologia da Libertação e com as crenças dos grupos cristãos. Entre os grupos cristãos, as principais entidades que podem figurar entre aquelas de defesa de direitos humanos de pessoas presas que atuaram durante a década de 1980 forma a Pastoral Carcerária, a associação Amando o Próximo Amarás a Cristo (Apac) de São José dos Campos, a Ação dos Cristãos pela Abolição da Tortura/Brasil (Acat) e a Comissão Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo. Sader mostra como o contexto da igreja católica desde o início da década de 1970 foi favorável ao surgimento de iniciativas distintas no sentido de mobilização de um discurso de justiça social e contra a miséria em coletivos diversos a partir das bases sociais mais pobres no estado de São Paulo, com destaque para aquelas surgidas em regiões periféricas ao redor

do município de São Paulo. O movimento tinha forte influência da doutrina difundida a partir da Conferência dos Bispos da América Latina, ocorrida em Medellín, e da orientação pessoal do arcebispo de São Paulo a partir de 1970, dom Paulo Evaristo Arns. Envolveu muitas iniciativas e atores como grupos de jovens, clubes de mães, cursos de educação popular, eventos para a comunidade.

Alguns movimentos e organizações de defesa de direitos humanos de pessoas presas atuantes nos anos 1980 tiveram origem em grupos de intelectuais sem um vínculo direto com a igreja católica e com os princípios da Teologia da Libertação. Podemos elencar aqui a Comissão Teotônio Vilela, o Núcleo de Estudos da Violência/USP, 11 de agosto e o Grupo Tortura Nunca Mais de São Paulo<sup>6</sup>.

Do outro lado da disputa, segundo Caldeira (1991), os principais articuladores da oposição ao grupo de defesa dos direitos dos presos no início dos anos 1980 seriam representantes da polícia, políticos de direita e comunicadores de meios de comunicação de massa voltados para notícias policiais. Devemos incluir aqui aqueles grupos da burocracia do sistema penitenciário do estado de São Paulo.

O modelo ACF admite situações em que existem coalizões dominantes e outras minoritárias em relação à coordenação dos processos de políticas públicas. Essa situação não é estática e os próprios autores recomendam que as pesquisas que se utilizem o modelo adotem uma perspectiva de longo prazo para entender os processos de políticas públicas e as mudanças (SABATIER et al, 2014).

Seguindo essa recomendação, podemos vislumbrar três momentos bem distintos na década para as duas coalizões em torno de direitos humanos de pessoas presas: o primeiro conservador e repressivo, durante a gestão de Maluf-Marin; o segundo, com esforços no sentido da promoção e da garantia de direitos, durante o Governo Montoro, com destaque para o período da gestão de José Carlos Dias adiante da Secretaria da Justiça, entre 1983 e 1986; e o terceiro, com a derrubada do Secretário em meio a uma enorme pressão política, de retrocesso desses direitos, no período subsequente, quando os membros de grupos de defesa dos direitos humanos de pessoas presas foram afastados dos ambiente estatal.

---

<sup>6</sup> O Grupo Tortura Nunca Mais foi concebido para atuar de modo clandestino durante o período de Ditadura sobretudo no amparo a familiares e a presos políticos do regime. Sua origem tem ligação com alguns intelectuais de esquerda do Rio de Janeiro, mas sua composição foi se tornando mais ampla e heterogênea ao longo dos anos, de modo que não pareça permitir que se conclua – ao menos com as informações que esse pesquisador possui até aqui – que coubesse no conceito da matriz discursiva marxista de Sader (1988).

Conforme os autores do modelo de “advocacy coalition”, essas coalizões não são necessariamente grupos homogêneos e no interior delas, alguns atores costumam ocupar posições de maior importância do que os outros (SABATIER et al, 2014).

Entre as duas coalizões em disputa em torno de direitos humanos de pessoas presas, o lado contrário tinha muito mais recursos de mobilização do que o lado de defesa aos direitos. Em termos de acesso a recursos para a difusão de sistemas de crença podemos visualizar entre todos esses atores a preponderância dos setores conservadores de empresários e da mídia no rádio e na televisão, em uma estrutura de comunicações fortemente concentrada como a brasileira.

Caldeira (1991) reflete que os movimentos sociais de base em defesa dos direitos humanos para as pessoas presas tinham menos força, menos organização, eram menores e com menos recursos do que aqueles grupos de defesa de direitos coletivos de maior destaque na época. Na construção retórica de setores conservadores contra os direitos humanos, foi muito importante a separação desse movimento daqueles movimentos populares dos trabalhadores. Assim, o reforço e a mobilização constante da dicotomia entre o bandido e o trabalhador foi um elemento discursivo decisivo para consagrar a impopularidade dos direitos requeridos para os presos (CALDEIRA, 1991)<sup>7</sup>.

Outro problema levantado por Caldeira (1991) que enfraquecia esses movimentos refere-se ao fato de que as pessoas que reivindicavam esses direitos não correspondiam aos seus próprios beneficiários. E essas pessoas que se encontravam reclusas – os presos comuns – eram, ao contrário de boa parte dos presos políticos provenientes de origem social mais privilegiada, eram extremamente pobres. Ademais, a situação de cerceamento da liberdade de ir e vir e de outras liberdades, dificulta demasiadamente qualquer iniciativa de organização e a capacidade de manifestação do grupo.

A década de 1980 foi marcada por um aumento da violência urbana e do sentimento de insegurança. No período 1983-1985, foram constatados os maiores índices de criminalidade violenta em duas décadas na cidade de São Paulo. Esse contexto foi mobilizado fortemente por parte dos opositores aos direitos humanos, associando-o às práticas e inovações do regime democrático (CALDEIRA, 1991).

Adorno (1999) ressalta que a herança do regime autoritário no aparato institucional de segurança pública foi muito pesada e afetou as práticas repressivas dentro e fora das

---

<sup>7</sup> Zaluar (1985) investigou essa dicotomia em pesquisas etnográficas, mostrando as ambiguidades e a grande complexidade nas relações entre o “bandido” e o “trabalhador” em comunidades mais pobres nos anos 1980.

prisões, constituindo-se em um “delicadíssimo problema político” a ser enfrentado pelos governos eleitos no processo de redemocratização.

Nesse sentido, merece destaque a tendência recente da literatura de políticas públicas que aponta para a importância da fase de implementação no ciclo de políticas (MARQUES, 2013). Mais especificamente a contribuição de Lipsky (2010), preconizando a importância da burocracia ao nível de rua para o desempenho de políticas públicas oferece explicação valiosa para entendermos o quanto as medidas inovadoras implementadas no governo Montoro encontraram resistências profundas entre os servidores das instituições prisionais.

Nesse sentido, a pesquisa de Salla (2006b) sugere que várias das rebeliões que eclodiram naquele período no sistema prisional teriam contado com a colaboração de agentes penitenciários, que instigaram motins e semearam a desordem nas unidades, como tática de sabotagem às medidas encampadas pela Secretaria de Justiça e de desestabilização política do Governo.

Essa constatação nos conduz a refletir sobre uma das principais preocupações do sistema de crenças propostos pelo ACF. A violência dentro dos estabelecimentos prisionais do estado de São Paulo é algo antigo e não surgiu no período da ditadura civil militar iniciado em 1964. Salla (2006a), por exemplo, reflete sobre como a preponderância de relações violentas no sistema prisional paulista foi uma barreira para o ingresso do paradigma positivista no início do século XX no Brasil.

Essa tradição de violência e de disciplina dura na relação entre os funcionários e os reclusos é algo que certamente povoava há décadas aqueles níveis mais profundos dos sistemas de crenças da burocracia do sistema prisional. Como adverte Adorno (1999), o regime autoritário serviu para agravar ainda mais a lógica de militarização e de autonomia das agências do poder punitivo.

Essa tradição pode ser lida como a constituição de um sistema de crenças que se enraizou nas instituições prisionais do estado ao longo de décadas. O ACF se baseia em crenças, mas não se limita a elas, implicando também em um compartilhamento de recursos, estratégias e atividades no interior das coalizões (SABATIER et al, 2014). Em estabelecimentos prisionais, pode-se vislumbrar o compartilhamento de rotinas, regras informais, métodos disciplinares e padrões de resolução de determinados conflitos. A experiência continuada de uma coalizão por um longo período proporciona um aprendizado para os participantes.

Com um perfil conservador e plenamente compatível com os sistemas de crença enraizados no aparato burocrático, nem os Governo de Maluf e Marin, no início da década, e nem tampouco o de Quércia, no final dela, encontrariam qualquer resistência significativa por parte da burocracia na implementação de suas políticas públicas. O modo de agir tradicional dos servidores não era colocado em questão e a lógica do sistema funcionava do modo consolidado pelos costumes mais duros e repressivos.

A gestão de Dias, em um grau até maior do que a de Pimentel em meados dos anos 1970, desafiou frontalmente esse sistema tradicional de crenças.

A abertura do sistema para a fiscalização de setores da sociedade civil e do governo e para que a voz das pessoas presas pudesse ser ouvida para além dos muros das unidades certamente significava uma afronta à crença de muitas pessoas do sistema prisional, quando não uma ameaça de denúncia sobre os autores das violações de direitos humanos mais graves, delitos que até então eram insuscetíveis de qualquer possibilidade de punição.

Por mais que a gestão do sistema envidasse esforços estratégicos no sentido de se mudar certas concepções tradicionais no sistema prisional, o modelo ACF adverte para a limitação desse intento, uma vez que os “core beliefs” ou aquelas crenças mais profundas dos atores da coalizão antagonista são de muito difícil modificação (SABATIER ET AL, 2014). E o nível de conflito entre as duas coalizões era muito alto.

Nos governos Maluf, Marin e Quércia podemos desenhar o funcionamento da coalizão conservadora no sistema prisional como uma certa estabilidade de rotinas e crenças institucionais que operam tanto de cima para baixo (“top-down”), como de baixo para cima (“botton-up”). A tentativa de mudanças na política pública levada a cabo por um período curto de três anos afetou sobretudo o nível maior do subsistema de políticas públicas: os seus objetivos e suas direções do subsistema, no sentido “top-down”, por eventos internos atinentes à mudança na cúpula da estrutura hierárquica da Secretaria de estado. A reação da outra coalizão veio no sentido “botton-up”, a partir de práticas dos atores da própria burocracia, e a partir de setores diversos da sociedade, na construção e difusão de uma poderosa campanha contra esses direitos.

### **Considerações Finais**

O modelo ajuda a organizar algumas das informações da literatura do período e a pensar nas dificuldades enfrentadas pela gestão Montoro no sistema prisional, enfrentando uma coalizão forte enraizada no Estado, com respaldo de setores poderosos e influentes na

sociedade. Apesar de haver vários estudos analisando o período, trata-se de abordagem nova, com potencial oferecer uma nova perspectiva para se olhar para aquele momento histórico.

Nos primeiros e nos últimos anos da década, a coalizão conservadora seguiu atuando em harmonia com as crenças e os valores constantes nos servidores do sistema prisional. A coalizão a favor dos direitos humanos chegou ao poder de modo desafiador, mudando as crenças, as rotinas, no sentido de abertura do sistema prisional para a sociedade civil e para as agências de controles democráticos e no de se dar voz e organização a pessoas presas, que sempre estiveram submetidas a um regime de forte opressão. Notamos a existência de fatores internos – no âmbito da resistência no quadro dos próprios recursos humanos estatais – e externos – no âmbito da construção e difusão de toda uma retórica contra os direitos humanos – que minaram a continuidade daqueles experimentos.

Na lógica de reflexões trazidas pelos autores do modelo, pode-se intuir que, em um subsistema tão delicado e complexo, talvez tivesse maior chance de êxito uma iniciativa de intervenção menos radical na realidade social, que considerasse estratégias gradativas de negociação, aprendizado, estímulo e convencimento de prazo mais longo, dentro da própria coalizão e em relação à antagonista, agindo nos níveis interno e externo do subsistema, sem perder a consciência sobre a dificuldade – senão impossibilidade – de se acessar os sistemas de crença a partir de certa profundidade.

O fato é que houve uma descontinuidade e um retrocesso nas políticas de “humanização do cárcere” e que os grupos em defesa dos direitos de pessoas presas foram alijados do poder estatal por bastante tempo. Houve muitas mudanças ao longo das décadas seguintes, o que foge ao escopo desse trabalho. Mas nunca mais se verificou nenhuma iniciativa com tamanha radicalidade na defesa e promoção de direitos humanos no sistema prisional do estado de São Paulo.

## **Referências bibliográficas**

ADORNO, Sérgio. “Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem”. *Tempo social – Revista de Sociologia da Universidade de São Paulo*, vol. 11, n. 2. São Paulo: USP, outubro de 1999, pp. 129-153. Disponível em [http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1063](http://www.nevusp.org/portugues/index.php?option=com_content&task=view&id=1063). Acesso em 24.02.2014.

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Direitos humanos ou ‘privilégios de bandidos’? Desventuras da democratização brasileira. CEBRAP. *Novos Estudos*, N.. 30. São Paulo: CEBRAP, Jul. 1991 pp. 162-174.

CAMARGO, Maria Soares de. *Terapia penal e sociedade*. Campinas: Papyrus, 1984.

COMIN, Álvaro A. Desenvolvimento econômico e desigualdades no Brasil: 1960-2010 In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: ed. Unesp, CEM, 2015 (pp. 367-394).

CUNHA, José Marcos Pinto da. A migração interna no Brasil nos últimos cinquenta anos. In: ARRETCHE, Marta (org.). *Trajetória das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos*. São Paulo: ed. Unesp, CEM, 2015 (pp. 279-308).

DIAS, Camila Caldeira Nunes. *PCC: hegemonia nas prisões e monopólio da violência*. São Paulo: Saraiva, 2013 (Saberes monográficos).

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 apresentada ao Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de São Paulo. Guarulhos: 2014.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. 8ª ed. Trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: edições Graal, 1979 (Biblioteca de Filosofia e História das Ciências, n. 7).

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

GURZA LAVALLE, Adrian. CASTELLO, Graziela. BICHIR, Renata Mirandola. “Quando novos atores saem de cena: continuidades e mudanças na centralidade dos movimentos sociais”. *Política e Sociedade*, n.05, outubro de 2004, pp.37-55. Disponível em [http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Adrian/2004Politica\\_SociedadeNovosAtoresSaemCena.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Adrian/2004Politica_SociedadeNovosAtoresSaemCena.pdf). Acesso em 29.03.2016.

- LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. 30th anniversary expanded edition. Nova York: Russel Sage Foundation, 2010 [1980].
- MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: Marques, E. e Faria C. (org.) *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Unesp/ Ed. Fiocruz, 2013.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. “Transição política e não-estado de direito na República”. In: SACHS, Ignacy. WILHEIM, Jorge. PINHEIRO, Paulo Sérgio (orgs). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- RAMALHO, José Ricardo. *Mundo do crime: a ordem pelo avesso*. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979 (Biblioteca de Filosofia e história das ciências, v. 6).
- SABATIER, Paul A. JENKINS-SMITH, Hank C. NOHRSTEDT, Daniel. WEIBLE, Christopher. The advocacy coalition framework: foundations, evolution and ongoing research. In Sabatier, Paul A. e Weible, Christopher M. *Theories of the policy process*. 3a ed. Colorado: Westview Press, 2014, pp. 183-225.
- SADER, Eder. *Quando novos atores entram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SALLA, Fernando. “As rebeliões nas prisões: novos significados a partir da experiência brasileira”. *Sociologias*, ano 8, nº 16. Porto Alegre: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, jul/dez 2006 (2006b), pp. 274-307. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a11n16.pdf>. Acesso em 14.02.2014.
- SALLA, Fernando. “De Montoro a Lembo: as políticas penitenciárias em São Paulo”. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 1, edição 1, 2007, p. 72-90.
- SALLA, Fernando. *As prisões de São Paulo: 1822-1940*. 2ª ed. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2006 (2006a).
- SALLA, Fernando. *As prisões de São Paulo: 1822-1940*. 2ª ed. São Paulo: Annablume, Fapesp, 2006.
- SÃO PAULO. *Fundação Prof. Dr. Manoel Pedro Pimentel*. São Paulo: SAP/SP, 2013. Disponível em <http://www.funap.sp.gov.br/sobre.html>. Acesso em 15.04.2015.
- SOUZA, Robson Sávio Reis. Quem comanda a segurança pública no Brasil? Atores, crenças e coalizões que dominam a Política Nacional de Segurança Pública. Belo Horizonte: Letramento, 2015.
- TEIXEIRA, Alessandra. *Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro*. Anais do 31º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 2007. Disponível em

[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2820&Itemid=231](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2820&Itemid=231). Acesso em 26.02.2013.

TEIXEIRA, Alessandra. *Do sujeito de direito ao estado de exceção: o percurso contemporâneo do sistema penitenciário brasileiro*. São Paulo: dissertação de mestrado, USP, 2006. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-19032007-132607/pt-br.php>. Acesso em 18.02.2013.

ZALUAR, Alba. *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo: Brasiliense, 1985.