

2005  
Ano 2 • Número 2  
Edição em Português

- **Salil Shetty**  
Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio:  
Oportunidades para os direitos humanos
- **Fateh Azzam**  
Os direitos humanos na implementação dos  
Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
- **Richard Pierre Claude**  
Direito à educação e educação para os direitos humanos
- **José Reinaldo de Lima Lopes**  
O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas
- **E.S. Nwauche e J.C. Nwobike**  
Implementação do direito ao desenvolvimento
- **Steven Freeland**  
Direitos humanos, meio ambiente e conflitos:  
Enfrentando os crimes ambientais
- **Fiona Macaulay**  
Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover  
a segurança do cidadão no Brasil
- **Edwin Rekosh**  
Quem define o interesse público?
- **Víctor E. Abramovich**  
Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais:  
Instrumentos e aliados



ISSN 1806-6445

**SUR – REVISTA INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS**

É uma revista semestral, publicada em inglês, português e espanhol pela Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos. Está disponível na internet em <<http://www.surjournal.org>>

---

**CONSELHO EDITORIAL**

**Christof Heyns**

Universidade de Pretória, África do Sul

**Emílio García Méndez**

Universidade de Buenos Aires, Argentina

**Fifi Benaboud**

Centro Norte-Sul do Conselho da União Européia, Portugal

**Fiona Macaulay**

Universidade de Bradford, Reino Unido

**Flavia Piovesan**

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasil

**J. Paul Martin**

Universidade de Colúmbia, Estados Unidos

**Kwame Karikari**

Universidade de Gana, Gana

**Mustapha Kamel Al-Sayyed**

Universidade do Cairo, Egito

**Richard Pierre Claude**

Universidade de Maryland, Estados Unidos

**Roberto Garretón**

Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, Chile

---

**EDITOR**

Pedro Paulo Poppovic

---

**COORDENADOR EDITORIAL**

Andre Degenszajn

---

**PROJETO GRÁFICO**

Oz Design

---

**EDIÇÃO**

Elzira Arantes

---

**EDIÇÃO DE ARTE**

Alex Furini

---

**COLABORADORES**

Anna Maria Quirino, Beatriz Santos, Célia Korn, Daniela Ikawa, Denise Costa Felipe, Francis Aubert, Jonathan Morris, José Roberto Miney, Juana Kweitel, Lia Rosenberg, Maria Lucia de Oliveira Marques, Noêmia de A. Ramos, Paula Martins, Regina de Barros Carvalho e Regina M. de Arantes Ramos

---

**CIRCULAÇÃO**

Camila Lissa Asano  
Mathias Fingeremann

---

**IMPRESSÃO**

ProI Editora Gráfica Ltda.

---

**ASSINATURA E CONTATO**

Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos

Rua Pamplona, 1197 – Casa 4

São Paulo/SP – Brasil – CEP 01405-030

Tel. (5511) 3884-7440 – Fax (5511) 3884-1122

E-mail <[surjournal@surjournal.org](mailto:surjournal@surjournal.org)>

Internet <<http://www.surjournal.org>>

**SUR – REDE UNIVERSITÁRIA DE DIREITOS HUMANOS**

É uma rede de acadêmicos com a missão de fortalecer a voz das universidades do Hemisfério Sul em direitos humanos e justiça social e promover maior cooperação entre estas e as Nações Unidas.

Internet <<http://www.surnet.org>>

## COLABORAÇÕES



A **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos** está recebendo artigos para publicação em seus próximos números. A revista é bianual, distribuída gratuitamente a cerca de 3.000 leitores em mais de 100 países e editada em três línguas: português, inglês e espanhol. Pode ser acessada também na internet: <<http://www.surjournal.org>>.

A publicação se destina especialmente a acadêmicos e ativistas que se dedicam ao estudo e à defesa dos direitos humanos. Seu principal objetivo é disseminar os pontos de vista dos países do Sul, pondo em relevo suas especificidades e facilitando o contato entre eles – sem desprezar as importantes contribuições oriundas das nações mais desenvolvidas.

A revista é publicada pela **Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos**, organização que tem por missão fortalecer a voz das universidades – em especial as do Hemisfério Sul (África, Ásia e América Latina) – e a cooperação entre organizações da sociedade civil e as Nações Unidas nas questões referentes a direitos humanos.

Sem ser temática, a revista possibilita a divulgação de artigos que abordem a questão dos direitos humanos sob diversas perspectivas. Dentro desse vasto e complexo campo, dá prioridade a textos que tratem de forma preferencial – mas não exclusiva – dos seguintes temas:

- Acesso à justiça
- Segurança e direitos humanos
- Comércio e direitos humanos

As contribuições devem ser enviadas em arquivo eletrônico em word para <[surjournal@surjournal.org](mailto:surjournal@surjournal.org)>, incluindo:

- Texto do artigo, com 7.000 a 10.000 palavras. Sugere-se que as notas de rodapé sejam curtas e objetivas, restringindo-se

ao essencial. Quanto às referências bibliográficas, devem estar de acordo com as normas bibliológicas internacionais.

- Biografia sucinta do autor, com no máximo 50 palavras.
  
- Resumo do artigo (*abstract*), com no máximo 150 palavras, incluindo palavras-chave para a devida classificação bibliográfica.

O ideal é que as matérias sejam inéditas. Porém serão aceitos, excepcionalmente, artigos relevantes já publicados, desde que com as necessárias autorizações. A seleção dos artigos e os demais assuntos editoriais são de responsabilidade do Conselho Editorial.

Todas as contribuições serão avaliadas, no mínimo, por dois membros do Conselho Editorial e, sempre que necessário, também por especialistas externos. A sugestão de eventuais modificações será enviada aos autores, e sua incorporação ficará sujeita a autorização expressa dos mesmos.

Como a distribuição da revista é gratuita e a organização não tem fins lucrativos, infelizmente não é possível remunerar os colaboradores. A função primordial da publicação é a conscientização e a luta pela defesa dos direitos humanos nos países do Hemisfério Sul, onde eles são mais desrespeitados. É nesse sentido que tomamos a liberdade de solicitar sua colaboração.

## SUMÁRIO

SALIL SHETTY	<b>7</b>	Declaração e Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: Oportunidades para os direitos humanos
FATEH AZZAM	<b>23</b>	Os direitos humanos na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio
RICHARD PIERRE CLAUDE	<b>37</b>	Direito à educação e educação para os direitos humanos
JOSÉ REINALDO DE LIMA LOPES	<b>65</b>	O direito ao reconhecimento para gays e lésbicas
E.S. NWAUCHE e J.C. NWOBIKE	<b>97</b>	Implementação do direito ao desenvolvimento
STEVEN FREELAND	<b>119</b>	Direitos humanos, meio ambiente e conflitos: Enfrentando os crimes ambientais
FIONA MACAULAY	<b>147</b>	Parcerias entre Estado e sociedade civil para promover a segurança do cidadão no Brasil
EDWIN REKOSH	<b>175</b>	Quem define o interesse público?
VÍCTOR E. ABRAMOVICH	<b>189</b>	Linhas de trabalho em direitos econômicos, sociais e culturais: instrumentos e aliados

FIONA MACAULAY

Professora no Departamento de Estudos da Paz, Universidade de Bradford, Reino Unido.

#### RESUMO

Este artigo analisa diversas modalidades de engajamento da sociedade civil e do Estado na área de segurança do cidadão no Brasil.

Inicialmente, avalia os progressos alcançados na abertura de novos espaços de intervenção da sociedade civil (nas funções de assessoria, fiscalização e até mesmo prestação de serviços) em várias esferas de políticas públicas, bem como as dificuldades específicas decorrentes do sistema penal brasileiro. Prossegue com uma análise das atividades de organizações não-governamentais no policiamento e no sistema prisional. Conclui, constatando que o risco de ocorrer uma “apropriação institucional” é muito maior no primeiro, porque a polícia desconfia do monitoramento de suas atividades pela sociedade civil, e a cultura do policiamento comunitário ainda não está enraizada. Já o sistema prisional vem se mostrando mais aberto a mudanças, com parcerias altamente criativas entre o Estado e ONGs locais, transformando a administração e a cultura de algumas prisões de pequeno porte.

[Original em inglês.]

# PARCERIAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL PARA PROMOVER A SEGURANÇA DO CIDADÃO NO BRASIL

Fiona Macaulay



## Introdução

O envolvimento da sociedade civil na elaboração de políticas sociais tem aparecido como um dos motes dominantes da Agenda para uma Nova Política. Existem de fato diversas situações nas quais o cidadão comum pode ser incluído nas políticas sociais, como por exemplo: elaboração de diretrizes, alocação de recursos, assessoria a órgãos públicos, prestação de serviços de base, acompanhamento da implementação e da prestação de contas aos órgãos públicos. As pessoas podem ser convocadas, sozinhas ou em grupos, para atuar como peritos, clientes e usuários dos serviços, integrando o tecido social. Às vezes, a participação da sociedade civil não passa de uma fachada, e os formuladores das políticas seguem seus caminhos usuais, sem empecilhos. Observa-se, no entanto, que em alguns setores das políticas públicas, ou em determinadas regiões da América Latina, têm sido envidados esforços para fazer com que a participação se torne significativa, como instrumento para dar poder ao cidadão e aprimorar os serviços públicos. Na medida em que os cidadãos puderem exercer uma influência tangível sobre a elaboração das políticas e dispuserem de recursos e de estabilidade institucional para resistir à cooptação e manter sua autonomia, esse engajamento resulta no que, para os propósitos deste artigo,

---

*Ver as notas deste texto a partir da página 167.*

---

*As referências bibliográficas das fontes mencionadas neste texto estão na página 171.*

---

denominaremos **parceria** entre o Estado e a sociedade civil.<sup>1</sup>

Nos últimos anos, os reformadores do direito penal têm procurado estender aos institutos da justiça penal os princípios de participação da sociedade civil já consolidados em outros campos das políticas públicas. Essa tendência reflete, em grande parte, a evolução da comunidade dos direitos humanos, que passa de protestos reativos e *ad hoc* contra a violência institucional para uma atitude proativa, destinada a analisar e reestruturar o sistema. Este artigo examina os frutos de tais esforços na área de policiamento e segurança do cidadão e também na de política penal (prisões e condenações). Constata que, embora em certas áreas sejam observados marcantes progressos e inovações, em outras há poucos avanços e algumas resistências institucionais entrincheiradas. Estabelece uma distinção entre dois modos principais de comprometimento da sociedade civil: (1) fiscalização e supervisão; e (2) engajamento construtivo e parceria. É inevitável que o primeiro deles gere certo antagonismo, pois a comunidade assume um papel fiscalizador e as autoridades em geral reagem com sigilo e hostilidade. O segundo modo é mais criativo, mas depende de a sociedade civil se mobilizar nas áreas da ordem pública e da justiça e também requer que a administração pública ceda uma parcela de seu poder e de suas prerrogativas, proporcionando a infra-estrutura institucional necessária para tal interface.

### *A sociedade civil e o Estado no Brasil*

Este artigo focaliza o caso do Brasil e, especificamente, as políticas públicas que dizem respeito à criminalidade e à justiça. Por um lado, sabe-se que a sociedade civil brasileira é relativamente densa (ainda que se distribua de forma irregular), em função dos muitos instrumentos institucionais destinados a favorecer a participação que se tornaram disponíveis desde a transição democrática. A Constituição Federal de 1988 teve um papel central nesse assunto: o processo de sua elaboração foi um dos mais participativos em toda a América Latina, com 122 emendas de base apresentadas por movimentos sociais, totalizando mais de 12 milhões de assinaturas, muitas das quais efetivamente levaram a alterações consignadas no texto final.<sup>2</sup> A nova Constituição institucionalizou, em especial, várias formas de contribuição popular para a governança e para a elaboração de políticas



públicas: plebiscitos e referendos, audiências públicas, tribunais populares e – o que é mais pertinente para nossa discussão aqui – a criação de uma pletera de conselhos mistos reunindo Estado e sociedade civil, nos três níveis de governo, para atuar como instâncias consultivas em diversas áreas de política social (Draibe, 1998; Tatagiba, 2002).<sup>3</sup>

Tais mecanismos podem ser classificados, de forma simplificada, em três grupos: (1) conselhos gestores, de natureza permanente, encarregados de fiscalizar a aplicação de determinadas políticas sociais (saúde, educação, serviços sociais, bem-estar da infância e da juventude), com poderes definidos em lei para fixar prioridades, elaborar orçamentos e fiscalizar a implementação de políticas; (2) conselhos *ad hoc*, estabelecidos para tratar de políticas governamentais específicas (por exemplo, merenda escolar, emprego, habitação, distribuição de alimentos e desenvolvimento rural); e (3) conselhos temáticos, que lidam com questões tais como raça, necessidades especiais ou direitos da mulher. Estes últimos não têm previsão legal específica e podem ser criados por iniciativa local.

Todos esses conselhos ocupam um espaço institucional que está consignado na legislação com alguma discricionariedade – federal, estadual ou municipal – e se caracteriza como de “participação a convite” (Cornwall, 2002). Tal circunstância lhes assegura certo nível de recursos e de continuidade, embora o clientelismo político e a cooptação constituam uma ameaça constante. Nos três grupos, a tendência é a uma composição mista: em geral, metade dos membros se constitui de representantes da sociedade civil e a outra metade pertence à entidade governamental envolvida. É indiscutível que o modelo de relações entre Estado e sociedade civil baseado em “conselhos” tem aprofundado o nível de associação cívica no Brasil: estima-se que, em 1999, apenas os conselhos gestores de saúde contavam cerca de 45 mil membros em todo o país (Tatagiba, p. 48).

O Partido dos Trabalhadores (PT) tem sido um agente particularmente importante na promoção e na consolidação desses espaços institucionais, com iniciativas pioneiras nas administrações municipais e estaduais no sentido de abrir o processo político a formas de participação social, como o famoso Orçamento Participativo.<sup>4</sup> Esses espaços e processos de participação têm o potencial de ampliar a capacidade de a sociedade civil e o Estado operarem em suas respectivas esferas

específicas, além de reuni-los de forma solidária em direção à efetiva solução dos problemas sociais. O partido tem utilizado o modelo do conselho consultivo tal como já existe, mas também busca modificá-lo em diversas áreas de definição de políticas públicas, para torná-lo menos exposto à cooptação e mais sensível às opiniões e às necessidades da sociedade civil, organizada ou não.<sup>5</sup>

### *A sociedade civil e o sistema jurídico penal*

Toda burocracia tende a ser insular e auto-alimentadora, mas seu grau de resistência à influência externa varia, e nem todas as áreas de políticas públicas estão igualmente abertas ao engajamento da sociedade civil. Por tradição, o sistema jurídico penal tem sido o mais fechado, pois é formado por instituições que integram (pelo menos em teoria) o monopólio estatal do poder coercitivo. Os profissionais que atuam no sistema jurídico penal tendem a desenvolver um acentuado espírito corporativo, com base em sua própria formação e nas responsabilidades de controle social que exercem. Por conseguinte, costumam ser muitíssimo resistentes a qualquer interferência externa, ou a qualquer investigação sobre suas instituições.<sup>6</sup>

No Brasil, as associações profissionais de magistrados, promotores e delegados de polícia mostraram sua força coletiva de vários modos – a polícia conseguiu bloquear reformas constitucionais há muito almeçadas<sup>7</sup> e os magistrados resistiram a medidas que consideraram como um cerceamento de sua autonomia.<sup>8</sup> Em meados dos anos 90, pesquisas levadas a cabo entre magistrados e promotores mostraram que 86,5% dos juízes recusavam frontalmente qualquer forma de controle externo sobre o Judiciário; os promotores apresentavam uma postura um pouco mais democrática, com apenas 35% manifestando total oposição à fiscalização externa de suas próprias instituições. Ainda assim, consideravam que uma instância desse tipo deveria ser fundamentalmente composta de membros escolhidos entre seus pares (Sadek, 1995; 1997). No entanto, uma série de escândalos que atingiu o próprio Judiciário logo em seguida minou essa posição, e os magistrados passaram a aceitar, com reticências, a necessidade de um conselho supervisor misto, com representantes do Judiciário e da sociedade civil, para recuperar

a legitimidade perdida. Essa medida foi por fim aprovada em dezembro de 2004, em uma reforma aguardada havia tempo. Pesquisa similar realizada com delegados da polícia civil revelou que qualquer tipo de inspeção de suas atividades era sistematicamente classificada como de baixa prioridade em termos de contribuição para uma melhoria no policiamento, embora a criação de conselhos de polícia comunitária tenha sido um pouco mais bem recebida (Sadek, 2003).

É evidente que esses problemas de apropriação institucional e de mentalidade corporativa não constituem exclusividade brasileira. Resultam, na verdade, da maneira de o Estado moderno lidar com o conflito social, o crime e a marginalidade. Como vários especialistas em direito penal já apontaram, no modelo retributivo de justiça o crime é percebido como uma violação ao Estado. Assim, o sistema judiciário define a culpa e aplica penas em uma disputa entre o infrator e o Estado, sendo que a vítima, ou a comunidade mais ampla, se mantém ausente ou silenciosa (Zehr, 1990). Os conflitos tornaram-se “propriedade” do Estado (Christie, 1977), uma lógica sobre a qual os agentes estatais erguem seu edifício de competência profissional. Tal competência é empregada tanto contra os colegas do sistema judiciário quanto contra os leigos, como forma de defenderem seu monopólio sobre diferentes aspectos das instituições legais e da ordem pública.

As instituições do sistema judiciário brasileiro caracterizam-se pela atomização e pela hiperautonomia, tanto no nível institucional quanto na esfera do operador individual, com rivalidades e concorrência entre os diferentes institutos do sistema penal – polícia civil e militar, Ministério Público, tribunais e prisões – bem como entre os diversos setores oficiais responsáveis por eles. Assim, por exemplo, a polícia civil no Brasil não constitui uma mera força investigativa, como em outros países, exercendo uma função quase judicial. A investigação policial espelha aquela conduzida pelos tribunais, convertendo o delegado de polícia – obrigatoriamente graduado em direito – em um juiz de instrução *de facto*, e a delegacia em uma “vara”, conduzida por um “escrivão”. Essa “advogadização” da polícia (Cerqueira, 1998) coloca-a em situação de concorrência com o Judiciário e com o Ministério Público no controle da investigação criminal. É esse contexto que define o grau e o tipo de atuação da sociedade civil sobre o Judiciário.

Para os grupos da sociedade civil, tais circunstâncias tornam muito difícil redefinir os termos do debate sobre lei e ordem. Neild (1999) mostra que a terminologia empregada é fundamental para moldar as idéias de “segurança” e de relacionamento entre o Estado e o cidadão. O conceito de “segurança nacional” estabelece a noção de *force majeure* e de fato confere ampla margem de liberdade para que as forças de segurança persigam, por todos os meios necessários, alguma noção de interesse nacional. O caráter militarizado da principal força policial brasileira, instituída, em sua forma atual, durante o regime autoritário de 1964 a 1985, continua a espelhar a lógica da segurança nacional predominante naquele período.

Nos dias de hoje, fala-se muito em “segurança pública” na América Latina e no Brasil. Aqui, o bem a ser protegido ainda é o interesse do Estado e das autoridades públicas, embora muitas vezes em âmbito estritamente local. Os que dispõem de poder suficiente para se apossar da esfera pública e de seus recursos são os mesmos para quem é fácil ter acesso aos instrumentos de manutenção da lei e da ordem. No entanto, aqueles que estão excluídos em virtude de sua classe social permanecem, por definição, desprotegidos. De acordo com o Artigo 144 da Constituição brasileira, a missão da polícia é a “preservação da ordem pública”, definida no capítulo “Da defesa do Estado e das instituições democráticas”. “Ordem pública” e “paz social” constituem os referenciais dominantes, enquanto a figura do cidadão permanece ausente – mesmo em um documento que articula a mais completa declaração de liberdades civis. No plano retórico, ao menos, as necessidades do Estado continuam a ter precedência sobre aquelas do indivíduo.

A recém-cunhada expressão “segurança do cidadão” retira do Estado e da elite sociopolítica o poder de definir medo, crime e segurança, delegando-o às pessoas do povo. Nessa formulação, as autoridades do Estado estão a serviço da população, e não o contrário. A segurança do cidadão é baseada, em termos ideais, no policiamento por consentimento, não por repressão; em punição, tendo em vista a reabilitação, e não a desforra. Fundamenta-se também nos princípios (e nas restrições) dos direitos humanos e das liberdades civis universais. Essas três conceituações de segurança são correntes no Brasil e vêm sendo empregadas, em momentos diferentes, pelas autoridades públicas, pela mídia e pela sociedade civil. Assim, por exemplo,

embora a atual administração do PT sem dúvida tenha entre suas propostas a segurança do cidadão, definida em suas próprias diretrizes políticas,<sup>9</sup> ainda é pressionada em certas esferas para reconhecer o comércio de drogas ilícitas e a narcoviolência como questão de segurança nacional (a chamada “colombianização” de cidades brasileiras). Reiteradas demandas para “endurecer” os métodos de policiamento e uma visível oscilação no âmbito dos governos estaduais entre as estratégias duras e aquelas “orientadas para a comunidade” demonstram o dinamismo desse debate permanente sobre os próprios termos de referência, bem como a importância do engajamento da sociedade civil.

## **Policiamento**

Na área do policiamento, foram criadas organizações da sociedade civil voltadas para dois objetivos: (1) fiscalizar as atividades da polícia, especialmente em relação a denúncias de abusos contra os direitos humanos; e (2) trabalhar em conjunto com a polícia local, mediante conselhos formados em associação com a comunidade, para alocar os recursos de policiamento de acordo com as necessidades e prioridades locais.

## *Supervisão*

Após a transição para o regime democrático no Brasil, tem sido observado um constante aumento nos índices de criminalidade e violência, acompanhado de correspondente elevação nos abusos policiais: uso excessivo de força, execuções sumárias e tortura de suspeitos. Não vem ao caso recapitular as diversas análises das disfunções da polícia no Brasil (Chevigny, 1995; Human Rights Watch, 1998; Pereira, 2000). Basta frisar que a ineficiência e o abuso sistemático dos direitos humanos por parte da polícia são determinados por insuficiência de recursos; corrupção; falta de treinamento, de procedimentos e de disciplina; impunidade inerente ao viés dos tribunais da justiça militar (que julgam os crimes cometidos pela polícia militar) e das corregedorias internas; práticas institucionais consolidadas; e uma visão de segurança pública que reflete e reforça a estratificação e as desigualdades sociais.

Em meados da década de 90, já estava claro que a polícia teria de ser posta sob algum tipo de supervisão civil. O governo

estadual de São Paulo, sob a liderança de Mário Covas, um dos fundadores do PSDB, foi pioneiro na implantação de um novo instrumento, a ouvidoria da polícia, em 1995. Outros seguiram o exemplo, de início em estados governados pela esquerda ou pela centro-esquerda.<sup>10</sup>

Em geral as ouvidorias estão alocadas nos gabinetes das secretarias estaduais de segurança pública, ou equivalentes, integrando portanto a estrutura do poder Executivo.<sup>11</sup> Sua tarefa é, literalmente, ouvir queixas dos cidadãos sobre casos de desvio de conduta, corrupção ou omissão por parte da polícia,<sup>12</sup> preparar um dossiê inicial, encaminhar as queixas às corregedorias da polícia e acompanhar o andamento das investigações. Podem também encaminhar casos ao Ministério Público. Embora com frequência sejam interpretadas como “serviços de *ombudsman*”, as ouvidorias não gozam da independência e dos amplos poderes usufruídos por essas instâncias em outros contextos. A corregedoria da polícia continua a monopolizar os recursos para empreender investigações sobre alegações de má-conduta policial, e muitas vezes obstrui o processo, ou se recusa a iniciar um inquérito. Por esse motivo, as ouvidorias constituem, em termos institucionais, uma espécie de mecanismo interno semi-independente.

A despeito dessas limitações, as ouvidorias têm assegurado o mais elevado grau de transparência, entre todos os mecanismos de supervisão da polícia.<sup>13</sup> Inovaram ao publicar os primeiros índices confiáveis sobre a execução de civis por policiais, bem como sobre a morte de policiais em serviço e fora dele. E é significativa sua contribuição para romper a cultura da impunidade policial no Brasil. A população tem a garantia do anonimato, fundamental para superar os temores reais e justificados de represálias. As queixas vêm progressivamente tomando corpo e os abusos são denunciados de forma aberta, evolução que decerto reflete a crescente confiança nas autoridades estaduais. Em 2000, a maioria das queixas encaminhadas à ouvidoria do Rio de Janeiro foi anônima; já entre janeiro e julho de 2001, por volta de 150 queixas foram apresentadas pessoalmente. Tal como em cerca de metade dos estados brasileiros, no Rio de Janeiro existe um programa de proteção a testemunhas que é acionado nessas situações.<sup>14</sup> Quando as ouvidorias esbarram com inércia burocrática, obstrução ou hostilidade, podem recorrer à mídia, valendo-se da estratégia de

“dar nome aos bois”.<sup>15</sup> O número de queixas contra a polícia tende a aumentar de forma significativa, à medida que os incidentes recebem ampla cobertura da mídia.

O estabelecimento de fortes vínculos com a sociedade civil tem sido fundamental para assegurar que as ouvidorias mantenham sua legitimidade e sua independência em relação ao Executivo. No estado de São Paulo, o ouvidor é nomeado com base em uma lista tríplice apresentada pelo Conselho Estadual dos Direitos Humanos, com apoio de um conselho formado por juristas de renome e ativistas de direitos humanos. A ouvidoria do Pará é controlada diretamente pelo conselho assessor da polícia estadual (CONSEP), e os ouvidores mais bem-sucedidos até o presente vieram das fileiras do ativismo pelos direitos humanos, contando com alta credibilidade.

Como a corporação policial tradicionalmente tem sido uma instituição fechada, e como a consulta ao público sobre questões de policiamento é algo inédito, a ouvidoria é a primeira instituição governamental a solicitar as opiniões do público, oferecendo um *feedback* valiosíssimo. A noção de que o público deveria ter o direito de supervisionar, controlar e determinar as ações e prioridades da polícia representa uma mudança cultural significativa no Brasil; ao mesmo tempo que refletem essa mudança, as ouvidorias contribuem para que ela ocorra.

Devido à natureza intrinsecamente conflituosa dos mecanismos de supervisão, que têm por obrigação criticar as instituições que inspecionam, pode parecer curioso utilizar o termo “parceria” em conexão com as ouvidorias. A polícia de fato tende a considerá-las mais como adversárias do que como colaboradoras. No entanto, seria incorrer em erro pressupor que a polícia é um mero instrumento das autoridades oficiais, ou que está sob o controle estrito dessas autoridades. Com frequência, as autoridades eleitas são desafiadas por enclaves autônomos internos ao aparelho de segurança, que só podem ser debelados com o apoio ativo da sociedade civil.

### *Associação entre a comunidade e a polícia*

Um dos principais meios de caminhar em direção a um modelo de policiamento baseado no consentimento e na cooperação consiste em criar espaços nos quais a polícia e a comunidade local possam se encontrar para debater as necessidades e

prioridades locais. Os Conselhos de Segurança (CONSEGs) foram instituídos inicialmente em Maringá, no estado do Paraná, em 1974.<sup>16</sup> Acompanhando essa iniciativa, o governo progressista e democrático de Franco Montoro regulamentou esses novos órgãos no estado de São Paulo, em 1985 e 1986. Em 2002, em São Paulo, o número de CONSEGs ultrapassava os 800, em mais de 520 municípios.

A função dos CONSEGs, idealmente, é estimular a cooperação com a força policial local e a adoção de um estilo operacional de “policimento comunitário”, de modo a superar a desconfiança e a suspeição tradicionais, bem como municipalizar de fato o policiamento – isto é, torná-lo mais sensível às necessidades da comunidade local do que às prioridades definidas na esfera do governo estadual. Em princípio, os CONSEGs poderiam integrar os esforços de modernização da polícia, tornando-a um serviço público responsável e receptivo, e não uma burocracia estadual repressiva, guiada por seus próprios objetivos. Afirma-se ainda que a reorientação da polícia, combinada com o envolvimento da comunidade local no acompanhamento e na denúncia de crimes, além de medidas preventivas, pode reduzir de maneira significativa os índices de criminalidade. Assim, por exemplo, a cidade de Lajes, em Santa Catarina, apresentou uma queda de 47,7% nos índices de furto e roubo após a instalação de dez CONSEGs.<sup>17</sup>

Contudo, como em tantos outros aspectos do sistema jurídico penal, e apesar do número significativo de conselhos em ação no Brasil, não foram realizados estudos empíricos sobre eles. O que parece claro, com base em uma análise da regulamentação altamente burocratizada desses órgãos, é que eles ainda se encontram fortemente controlados pelo aparelho de segurança pública e de polícia estatal. Segundo a legislação do Paraná, a função do CONSEG em relação aos órgãos de segurança pública é cooperar, representar, verificar e demandar, sem interferir nas ações das autoridades responsáveis. No estado de São Paulo, o chefe da Polícia Civil e o comandante da Polícia Militar são membros natos desses Conselhos e tomam a iniciativa de identificar as chamadas “forças vivas da comunidade”, definidas como “representantes de associações, prefeituras municipais e outras entidades prestadoras de serviços relevantes à coletividade”.<sup>18</sup> Boa parte da regulamentação ocupa-se dos procedimentos para as eleições e do



uso apropriado do logotipo, do estandarte e mesmo do hino oficial. A filiação ao CONSEG é numericamente reduzida e fechada, estabelecida em eleições internas.

Os registros sugerem que esses Conselhos nem sempre são muito “representativos” da comunidade, sendo integrados principalmente por empresários locais. Boa parte das atividades parece centrar-se na arrecadação de fundos para comprar equipamentos para a polícia (às vezes básicos, como pneus novos para veículos de patrulha), e os membros têm a expectativa de contar com uma atenção preferencial, em contrapartida por sua generosidade.

Com efeito, os CONSEGs parecem representar um exemplo clássico de “apropriação mútua”: a polícia exerce um papel condutor, constituindo, dirigindo e recrutando integrantes para o Conselho, enquanto seus membros se beneficiam de acesso privilegiado a um bem público. As autoridades estaduais não ficam alheias a esse problema; a legitimidade dos CONSEGs muitas vezes é subvertida pela participação de líderes que não estão preparados para o trabalho comunitário, interessados apenas em vantagens financeiras, pessoais ou eleitorais. Com efeito, há uma linha divisória muito tênue entre esse modo de apropriação e o tipo de aliança feita entre integrantes da sociedade marginal e a polícia local – por exemplo, com a assessoria a esquadrões da morte que atuam para eliminar pessoas classificadas como socialmente indesejáveis.<sup>19</sup>

Um modelo alternativo foi instituído no município de São Paulo durante o mandato da prefeita petista Marta Suplicy (2001-2004). A força municipal foi reformada para constituir um “modelo ideal” de policiamento preventivo, criando-se novas estruturas de interação entre a sociedade civil e a força policial. Isso foi possível porque a Constituição Federal faculta aos municípios a criação de forças policiais para proteger o patrimônio da cidade. Embora seja um encaminhamento limitado, tem-se observado no Brasil uma tendência recente a municipalizar o policiamento, em parte para contornar os imensos obstáculos estruturais a uma reforma abrangente do dispositivo policial dos estados.

Benedito Mariano (que havia sido o primeiro ouvidor de polícia do Brasil, no governo estadual de Mário Covas) foi indicado para chefiar a nova Secretaria Municipal de Segurança Pública da cidade de São Paulo e dobrou o contingente da Guarda

Municipal, de 4 mil para 8 mil integrantes (incluindo uma cota de 30% de policiais femininas). O contato da Guarda com a comunidade local pretende ser básico para a estratégia preventiva – de fato, seu trabalho parece estar bem mais perto do conceito de “policiamento comunitário” do que a maioria dos demais experimentos que levam essa designação no Brasil. A comunidade é consultada periodicamente, por meio das Comissões Comunitárias estabelecidas em seis regiões da cidade; apesar de ser eleita uma comissão permanente, todas as reuniões são abertas ao público. Os membros natos incluem o Inspetor Regional da Guarda Municipal e um representante da subprefeitura, mas os membros da sociedade civil têm participação majoritária na comissão, ao contrário do que ocorre com os CONSEGs.<sup>20</sup> A Secretaria informa que 2.870 pessoas participaram de 56 reuniões entre outubro de 2002 e dezembro de 2003, com uma média de 50 participantes por reunião, dois terços dos quais eram representantes da sociedade civil. Parece que o *ethos* participativo e democrático adotado pelo PT em seus mecanismos de consulta em outras áreas da gestão municipal influenciou sua conduta na parceria com a sociedade civil nesse novo campo da segurança do cidadão (Baiocchi, 2003).

### *Policiamento comunitário*

A análise da polícia no Brasil após o retorno do país ao regime democrático tende a enfatizar suas características autoritárias, sua ineficácia e o grau em que efetivamente contribui para as atividades criminosas, por meio de corrupção e do crime organizado, além das rotineiras e graves violações dos direitos humanos – casos de tortura e execução sumária de suspeitos. Tem sido dada especial atenção à Polícia Militar, uma força policial estadual responsável pelo policiamento preventivo, com estrutura, hierarquia, código de conduta, treinamento e *ethos* corporativo tipicamente militares.

Vários estudos sobre execuções extrajudiciais demonstram a atitude beligerante da Polícia Militar em relação à comunidade (Cano, 1997), e sugerem que este seja um resíduo da Doutrina de Segurança Nacional do período militar, pela qual a população civil era olhada com suspeita, como o “inimigo” a ser controlado e contido. Essa postura de antagonismo da polícia em relação aos cidadãos cuja segurança deveria garantir passou a ser considerada

contraproducente pelos críticos e pelos reformadores, violando os compromissos do Brasil com os direitos humanos e com as liberdades civis. Foi nesse ambiente que se realizaram os primeiros experimentos de policiamento comunitário.

A teoria do policiamento comunitário pressupõe um relacionamento bem distinto entre a polícia e o público. Baseia-se nos princípios de confiança e de colaboração, prevendo interações continuadas com a sociedade civil, atenção especial às necessidades e prioridades expressas pela população, compartilhamento de informações que conduzam a um policiamento baseado em inteligência, mediação e solução de conflitos, além de preferir a prevenção do crime aos atos de repressão *a posteriori*. A primeira iniciativa nesse sentido foi tomada no estado do Rio de Janeiro durante o mandato do governador de esquerda Leonel Brizola (1991-1994), pelo então comandante da Polícia Militar, coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que contou com o apoio da organização não-governamental Viva Rio, dedicada aos direitos humanos. Os primeiros projetos foram implementados de forma parcelada, em vários bairros da cidade do Rio de Janeiro. A experiência principal foi em Copacabana, mas durou apenas dez meses, sendo desmontada pelo novo governador, Marcello Alencar, que assumiu uma postura de repressão ao crime, dando a seu Secretário da Segurança Pública carta branca para seguir a política de “atirar para matar” (Musumeci et al., 1996).

Em 2001, o Rio de Janeiro ensaiou outro projeto de policiamento comunitário, dessa vez na pequena favela central do Cantagalo, sob a orientação de um major da Polícia Militar, em cooperação com um grupo de defensores da reforma judiciária, em oposição ao governador Garotinho. Essa iniciativa procurou ir contra as práticas usuais de policiamento nas favelas do Rio que, no passado, consistiam de *blitzes* armadas em grande escala e tiroteio com traficantes, seguindo-se a retirada da tropa. Para começar, a polícia assumiu um grande centro comunitário e um hotel abandonado no topo do morro, promovendo atividades culturais, educativas e de formação profissional para os moradores jovens, tomando o lugar das ONGs locais, ainda muito intimidadas para operar na favela.

De forma semelhante, em violentas regiões de baixa renda em São Paulo, a polícia acabou mobilizando os serviços sociais da própria instituição: médicos, dentistas e professores de educação

física. Uma vez que a polícia é, com frequência, a única autoridade pública fisicamente presente nos bairros mais marginalizados, é evidente que os projetos de policiamento comunitário exigem tanto a colaboração da população local quanto a participação de outros órgãos do aparelho estatal. Faz-se necessária uma abordagem múltipla com vistas a melhorar, a um só tempo, a qualidade de vida, o capital social e a confiança dos cidadãos, bem como seu acesso à justiça e ao Estado de Direito.

O problema central do policiamento comunitário no Brasil se refere a seu status ainda marginal. O projeto Cantagalo foi segregado da atividade policial predominante no Rio de Janeiro e boicotado pelo governo municipal, por questões de apropriação territorial e disputa eleitoral (levando adiante uma rivalidade de longa data entre sucessivos governadores e prefeitos), impedindo assim a prestação de muitos serviços sociais vitais, que teriam reforçado sua legitimidade e sua eficácia.<sup>21</sup> Embora o começo tenha sido auspicioso, com a demissão de 50 policiais devido a acusações de corrupção e violência, os velhos hábitos persistiram e, aos poucos, houve uma nova escalada de abusos policiais (*Global Justice*, 2004, p. 38).

Alguns projetos são de policiamento comunitário apenas no nome.<sup>22</sup> Em cerca de 100 bairros, no estado de São Paulo, foram instaladas cabines móveis da Polícia Militar. Contudo, como os policiais apenas se deslocam de seu posto – com relutância – quando um membro da comunidade solicita ajuda, dificilmente logram estabelecer os indispensáveis vínculos duradouros e orgânicos com a população local.<sup>23</sup> Uma comparação das atitudes da população para com o policiamento convencional e o comunitário, no Brasil, indica que a confiança neste último só pode ser gerada com o aumento de sua visibilidade e de seu alcance (Kahn, 2004). Em suma, sem apoio político e sem uma reforma profunda nas culturas institucionais, a comunidade continuará sendo inimiga da força policial, e não parceira.

### **As prisões e o sistema penal**

Embora a prevenção e a investigação bem-sucedidas das atividades criminais exijam a cooperação da população local, essa necessidade é menos evidente nos casos de condenação e detenção, pois a punição dos infratores em geral é assumida pelo Estado como sua prerrogativa exclusiva. No entanto, tal

monopólio vem sendo questionado no Brasil, de início como resposta a uma crise na capacidade do Estado, resultante da crescente preocupação com as condições materiais das prisões, e com seus efeitos colaterais, expressos em motins, fugas em massa e tomada de reféns, episódios que caracterizaram o final da década de 90. Outro fator inspirador do debate deriva dos movimentos globais por reformas penais, e de idéias radicalmente novas, tal como a justiça compensatória, que coloca em foco a vítima, o infrator e a comunidade, não o Estado.

### *Fiscalização*

Foi apenas na segunda metade da década de 90 que a atenção pública se voltou para as condições dos detentos em carceragens e no sistema penitenciário. Os pioneiros no despertar da consciência popular foram, indiscutivelmente, os membros da Pastoral Carcerária,<sup>24</sup> da Igreja Católica. No Brasil inteiro, cerca de 3 mil voluntários, leigos e religiosos, visitavam regularmente as penitenciárias, oferecendo apoio prático e espiritual e dando testemunho dos abusos diários impingidos aos prisioneiros. Em 1997, o sofrimento dos detentos foi adotado como tema da campanha da Quaresma pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). A esse movimento também se aliaram a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), jovens e entusiastas promotores, e representantes do Judiciário.<sup>25</sup> As pressões de organizações internacionais resultaram em visitas e relatórios elaborados pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, pela Human Rights Watch, pela Anistia Internacional, pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Direitos Humanos, e pelo Relator Especial das Nações Unidas sobre Tortura, bem como pelas Comissões de Direitos Humanos de várias assembleias legislativas estaduais.

A supervisão do sistema prisional pela sociedade civil já havia de fato sido estabelecida na Lei de Execuções Penais (LEP) de 1984, que obrigava o magistrado de cada comarca onde houvesse uma penitenciária a nomear um Conselho da Comunidade, formado por representantes da comunidade local, para visitar a prisão regularmente, inspecionar suas condições e prestar assistência aos detentos.

Apesar do apoio dos dois governos posteriores – de Fernando Henrique e de Lula –, poucos Conselhos foram de fato constituídos. O Ministério da Justiça não dispõe de dados<sup>26</sup> a

respeito do número de Conselhos, e aqueles que funcionam em geral atuam em um vácuo, sem suporte e sem vínculos institucionais.<sup>27</sup> Assim, por exemplo, o Conselho do Rio de Janeiro, que é relativamente ativo, perdeu seu gabinete na Secretaria de Justiça; por outro lado, não encaminhou relatórios ao magistrado local, hostil ao trabalho empreendido pela organização.

Esse caso ilustra bem um problema comum nessa interação do Estado com a sociedade civil. Uma parte do aparelho estatal (o Executivo e a legislação nacional), em princípio, apóia esses grupos. Mas, eles só podem existir por iniciativa do Judiciário local, que os ignora ou resiste a permitir que outros invadam “seu quintal”. Sem dispor de treinamento e de diretrizes para sua atividade, sem a definição de um mecanismo de *feedback* para as autoridades locais, e ainda sem autonomia e apoio suficientes para resistir às pressões dos funcionários que vierem a criticar, esses Conselhos são condenados a se tornar letra morta.<sup>28</sup> Talvez seja compreensível que alguns deles tenham decidido mesmo substituir a presença institucional dentro de alguns presídios, em vez de interagir com o Estado como elemento externo. Dada a fraqueza da estrutura do Conselho e a relativa força da Pastoral, alguns administradores penitenciários se viram tentados a simplesmente repassar a responsabilidade pelas inspeções à Igreja Católica, isentando o Estado de qualquer obrigação – quer em termos de criar procedimentos eficazes de fiscalização interna, quer para fortalecer o aparelho institucional que permitiria à sociedade civil exercer sua prerrogativa de supervisão. A despeito de todo o ativismo que marcou esse campo no final dos anos 90, poucos foram os progressos observados nas diversas frentes.<sup>29</sup>

### *Penitenciárias administradas pela comunidade*

De tempos em tempos, é questionada a capacidade do Estado brasileiro de administrar o sistema prisional, caracterizado por superpopulação, violência endêmica, condições de detenção chocantes, má gestão e incapacidade de alterar o comportamento dos infratores (Anistia Internacional, 1999; Human Rights Watch, 1998). A indústria da segurança privada está, afinal, em franca expansão no país,<sup>30</sup> como resposta às deficiências da polícia, enquanto a privatização do sistema penitenciário, embora debatida de forma intermitente desde os anos 80, tem sido sempre rejeitada.<sup>31</sup>

Uma das características mais surpreendentes desse sistema penitenciário é a existência de uma parceria inovadora entre o Estado e a sociedade civil na área da administração. Embora as unidades prisionais sejam em geral geridas diretamente pelo setor público, ou por meio de contratos com o setor privado, é possível um terceiro paradigma.

O primeiro experimento envolvendo a participação comunitária na administração penitenciária ocorreu na década de 70, em São José dos Campos, no estado de São Paulo, onde um grupo católico assumiu integralmente a gestão de uma cadeia arruinada e superlotada. O doutor Nagashi Furukawa, juiz de direito em Bragança Paulista, fez uma visita a essa instituição, na década de 90, e depois disso entrou em contato com um grupo de sua cidade que defendia idéias similares. De sua iniciativa resultou o primeiro convênio entre o Estado e uma organização não-governamental.

A prisão de Bragança Paulista foi reformada por completo, adotando um modelo que atraiu atenções em todo o país e mesmo no exterior. Pouco depois, ao ser nomeado Secretário da Administração Penitenciária do estado de São Paulo, o doutor Furukawa passou a multiplicar essa experiência bem-sucedida. Até o presente, foram criados 20 Centros de Ressocialização (CRs), com cerca de 210 detentos em cada um,<sup>32</sup> administrados em uma parceria inovadora das autoridades penitenciárias estaduais com uma determinada ONG local, mediante um convênio formal de cooperação.\* A entidade sem fins lucrativos trata da gestão cotidiana da penitenciária e da reabilitação dos detentos, enquanto a disciplina e a segurança permanecem sob controle do Estado. A construção da maioria dos CRs obedece a um novo projeto arquitetônico; em alguns casos, no entanto, como nas duas unidades prisionais originais de São José dos Campos e de Bragança Paulista, a edificação existente foi conservada, passando por reformas e adaptações para o novo modelo.

De acordo com pesquisas de campo realizadas em quatro desses CRs em outubro de 2004,<sup>33</sup> eles parecem ter um desempenho extraordinário em termos de: proteção aos direitos humanos dos detentos e dos funcionários; eliminação da violência e do consumo de drogas; condições decentes de detenção; potencial para a redução significativa dos índices de reincidência; apoio social, educacional, ocupacional e psicológico aos detentos e seus familiares; relação custo/benefício positiva;<sup>34</sup> transparência e

\* Ver <<http://www.sap.sp.gov.br/common/cidadania.html>>. Acesso em 14 mar. 2005. [N.T.]

equilíbrio no tratamento dos detentos e no uso de recursos públicos. E propicia, além do mais, a melhoria das relações da comunidade com o sistema judiciário.<sup>35</sup> Consta que o índice de reincidência corresponde a um terço da média nacional.<sup>36</sup> Trata-se de um desempenho até modesto, em relação a outras medidas bem-sucedidas, em um modelo concebido para evitar a desagregação familiar, as dificuldades de integração no mercado de trabalho, a institucionalização, o consumo de drogas e a baixa auto-estima que as prisões convencionais invariavelmente geram.

Outro tipo de cooperação da sociedade civil com o Estado para enfrentar os problemas do sistema carcerário são as APACs (Associação de Proteção e Assistência aos Condenados, ou Associação de Proteção e Assistência Carcerária). Enquanto o modelo original de APAC se baseava na fé, tendo por finalidade “saturar o ambiente penitenciário com programação e instrução religiosa” (Johnson, 2000), os CRs orientam seu trabalho essencialmente em função de dois fatores de reabilitação: o trabalho (em alguns desses centros, 100% dos detentos trabalham); e a reconstrução das relações familiares (abrigam apenas detentos cujas famílias residam nas proximidades).<sup>37</sup> Graças a um amplo horário de visitas, a maioria das famílias passa ali várias horas do domingo. O dinheiro ganho com o trabalho na prisão em geral é de grande valia para as famílias de baixa renda, que em larga medida contam com a assistência da ONG enquanto seus parentes estão cumprindo pena. As famílias formam uma ponte para a comunidade local, ajudando a superar a hostilidade e a demonização da cadeia e de seus detentos.

As unidades da APAC, tal como os CRs, subvertem deliberadamente a constituição de uma “cultura prisional”. O comércio local também se beneficia, pois as ONGs têm uma flexibilidade muito maior do que o Estado para a aquisição particular de bens e serviços. Os fundadores da APAC de São José dos Campos buscam hoje novas parcerias em Minas Gerais, de preferência por intermédio do Judiciário, e não junto às autoridades penitenciárias, e gerenciam várias unidades prisionais com guardas penitenciários dentro do perímetro carcerário (nos CRs é permitido que as portas internas fiquem destrancadas, mas os guardas penitenciários monitoram todas as atividades).

A ONG e as autoridades estaduais asseguram um excelente sistema de pesos e contrapesos mútuos, pois o relacionamento é estipulado em detalhe no convênio, em termos de prestação de



contas e transparência. Entre todos os casos analisados, esta constitui talvez a mais autêntica parceria, ou “co-produção” (Joshi & Moore, 2004; Masud, 2002), e a única em que a balança se inclina mais para o lado da sociedade civil. Tal como no caso das Comissões Comunitárias organizadas no município de São Paulo, dois fatores se mostraram cruciais: a presença de agentes de mudança comprometidos, e um espaço político-institucional para experimentar um novo modelo. A experiência também ilustra uma forma de a sociedade civil se apropriar em parte de certos espaços, em um sistema judiciário um tanto fragmentado. Talvez isso se deva à fragilidade e à negligência do Estado, mas também pode constituir um “convite estatal à participação” em bases mais igualitárias e colaborativas.

No entanto, esses mecanismos continuam relativamente invisíveis no âmbito do sistema penitenciário como um todo. Não há qualquer menção a tais iniciativas nos documentos de planejamento e de definição de diretrizes emitidos pelo Ministério da Justiça, nem quaisquer estudos empíricos de avaliação. Parece pouco razoável que o Estado não se aproprie ativamente dessas instalações bem-sucedidas mantidas sob sua égide.

## Conclusões

As desigualdades estruturais da sociedade civil local interferem na possibilidade de todas essas parcerias em políticas públicas terem êxito. A própria polícia tem consciência do nível em que efetivamente gera capital social. O documento que estabelece as diretrizes dos CONSEGs do estado de São Paulo cita a importante obra de David Putnam<sup>38</sup> sobre a relação entre o capital social e o desenvolvimento social e observa que “a polícia tenderá a ser mais efetiva se ajudar os cidadãos e as comunidades a se ajudarem a si mesmos”.<sup>39</sup> A regulamentação dos CONSEGs em Santa Catarina arrola entre seus objetivos fundamentais: “desenvolver o espírito cívico e comunitário na área abrangida”.<sup>40</sup> Assim, se um órgão estadual desejar incluir em sua prática a consulta à comunidade, é inevitável que se empenhe em fomentar e construir os grupos civis que deseja ter como parceiros. Como fazê-lo sem cooptação é um desafio permanente de todas as áreas de políticas públicas no Brasil em que o modelo do “conselho” é empregado para receber contribuições da sociedade civil.

Além da capacidade da sociedade civil de articular suas

necessidades e interesses, outro problema fundamental diz respeito à receptividade dos órgãos públicos. Assim, por exemplo, os atuais CONSEGs e conselhos comunitários penitenciários só serão bem-sucedidos na medida em que isso for permitido pelos comandantes de polícia e magistrados locais. A resistência dos órgãos públicos a mudanças manifesta-se de várias maneiras – relações de dependência nos encaminhamentos, culturas burocráticas, defesa territorial; e, conforme comentei, a própria natureza da área policial de combate ao crime e à violência exacerbam essas tendências. Apesar dessas limitações, os agentes de mudança, individuais ou coletivos, têm se mostrado capazes de: localizar, dentro do aparelho estatal, espaços e lugares em que as autoridades públicas estão indiferentes ou exauridas (as prisões das APACs); evitar os vícios institucionais dominantes (as guardas municipais); ou buscar abordagens radicalmente novas em suas políticas (CRs). Onde há apoio político local, esses espaços oferecem ambientes valiosos para forjar novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade civil.

Nos casos aqui analisados, a parceria assume diferentes formas, de acordo com o papel exercido pela sociedade civil (inspeção crítica, consultoria e suporte ou co-produção), e isso, por sua vez, afeta as assimetrias de poder envolvidas. O exemplo do CONSEG é o que melhor ilustra a cooptação da sociedade civil pelos atores estatais – mas se revela um arranjo com benefícios mútuos, devido à estrutura não-inclusiva dos Conselhos. O insucesso das comissões penitenciárias em lograr qualquer avanço deve ser atribuído à inércia do Judiciário. É provável que os magistrados locais não vejam nos Conselhos formas de benefício pessoal (enquanto para a polícia são tangíveis as vantagens da criação dos CONSEGs), e por isso boicotam esse dispositivo da lei, apesar de todas as exortações de seus superiores.

Embora fosse de se esperar que o Estado, que conta com mais recursos, exercesse sempre sua supremacia, isso não se dá com as unidades prisionais da APAC e com os CRs, onde a comunidade local logrou mobilizar recursos de capital humano que implementaram melhorias significativas em relação aos direitos humanos e ao tratamento dos detentos, bem como em suas perspectivas de se reunirem a suas famílias e evitarem reincidência. Nos lugares em que essas parcerias funcionam, elas podem trazer contribuições consideráveis à melhoria da segurança dos cidadãos no Brasil.

## NOTAS

1. Para uma discussão crítica da noção de “participação” nos círculos de políticas de desenvolvimento, ver A. Cornwall, 2002.
2. As entidades de defesa dos direitos da mulher, por exemplo, calculam que cerca de 80% das alterações por elas propostas foram aproveitadas na versão final.
3. Os dois primeiros conselhos consultivos nacionais, da Saúde e da Educação, foram instituídos em 1937, no bojo das reformas promovidas pelo regime de Vargas. Atualmente, contam-se 25 conselhos, a maioria criada nos anos 90. A Constituição de 1988 introduziu também os conselhos estaduais e municipais.
4. Existe uma vasta bibliografia sobre o processo de orçamento participativo. Para uma boa síntese crítica, ver Baiocchi, 2003.
5. Para uma análise das modificações promovidas pelo PT no modelo dos conselhos de direitos da mulher, ver Macaulay, 2003a.
6. Para detalhes acerca de iniciativas da sociedade civil destinadas a aumentar a transparência do Judiciário, ver documentos disponíveis no *síte* da Due Process of Law Foundation <<http://www.dplf.org>>. Acesso em 1º mar. 2005.
7. No governo de Fernando Henrique Cardoso, a polícia militar, que é estadual e corresponde a cerca de 80% da força policial do país, serviu-se de seu poder de *lobby* entre os senadores para bloquear propostas que pretendiam “desconstitucionalizá-la”, ou seja, remover toda menção à corporação no texto constitucional – isso permitiria que, de acordo com os interesses de cada estado, ela fosse mantida, abolida ou fundida com a polícia civil.
8. Para os debates sobre *accountability* e o Judiciário, ver Macaulay, 2003b.
9. Em 2002, o Instituto da Cidadania, vinculado ao PT, produziu um documento de 120 páginas contendo recomendações para a reforma do sistema judiciário, elaborado por especialistas de primeira linha; esse documento constituiu a base para o Plano Integrado de Segurança Pública do governo Lula.
10. Rio de Janeiro, em março de 1999, no governo de Anthony Garotinho (PDT); Minas Gerais, em 1997 (Eduardo Azeredo, PSDB); Pará, em 1997 (Almir Gabriel, PSDB); Rio Grande do Sul, em agosto de 1999 (Olívio Dutra, PT); e ainda Pernambuco, Espírito Santo, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, Bahia e Ceará.

11. As exceções são o Pará, onde a ouvidoria da polícia está subordinada ao Conselho Estadual de Segurança Pública (CONSEP); e Minas Gerais, onde ela se vincula diretamente ao gabinete do governador.
12. Elas recebem da população todo tipo de informação, mas dão prioridade às suspeitas graves referentes ao direito à vida, e também à corrupção por parte de policiais.
13. Ver Lemgruber et al. (2003), para um estudo aprofundado das ouvidorias; e Macaulay (2002), para uma comparação com outras formas de supervisão das polícias.
14. Ressalve-se, porém, que pessoas com antecedentes criminais estão excluídas do programa, e isso impede que boa parte das vítimas de tortura por parte da polícia conte com essa proteção.
15. Os sucessores dos primeiros ouvidores no Rio de Janeiro e em São Paulo, Julita Lemgruber e Benedito Mariano, recorreram bem menos à mídia. Em 2001, o então ouvidor carioca se manifestou contra esse trabalho, dizendo que era “só para aparecer nos jornais”. No entanto, a cobertura da mídia proporciona certo grau de visibilidade e proteção ao ouvidor – pouco depois, ele foi forçado a renunciar devido à falta de apoio político.
16. Em 2004, o estado do Paraná tinha 280 CONSEGs, sendo 46 em Curitiba e 74 na região metropolitana.
17. A *Notícia*, 16 de maio de 2002. Em maio de 2002, Santa Catarina dispunha de 31 Conselhos, mas pretendia instalar um em cada município. A lei autorizando a criação dos Conselhos somente foi aprovada em março de 2001. Níveis similares de redução na criminalidade foram apresentados em Embu, estado de São Paulo.
18. Regulamentação dos CONSEGs, Resolução SSP n. 47, de 18 de março de 1999; e Decreto n. 25.366, de 11 de junho de 1986.
19. Frühling (2003, p. 38) relatou problemas similares no Chile.
20. “Projeto do Programa das Comissões Cíveis Comunitárias”, documento interno da Prefeitura do Município de São Paulo.
21. Entrevista com o major Antonio Carballo, Cantagalo, julho de 2001.
22. Para detalhes sobre outros projetos, ver Mesquita & Loche, 2003, pp. 193-199.
23. Informação dada por Guaracy Mingardi, julho de 2001.
24. Boa parte da eficácia da Pastoral deve ser atribuída à inspirada liderança e à habilidade política de seu líder por muitos anos, Padre

Francisco “Chico” Reardon, religioso americano-irlandês, naturalizado brasileiro, infelizmente falecido em 1999.

**25.** Outros grupos ligados aos direitos humanos também faziam visitas eventuais a penitenciárias e carceragens, em geral após algum episódio de violência. Nenhum deles, porém, teve a presença constante que foi a marca da Pastoral.

**26.** Disponho de dados somente do estado de São Paulo, onde funcionam Conselhos em 54 comarcas; 23 têm Conselhos inativos, e em 62 não há Conselhos. Inexistem dados qualitativos.

**27.** Entrevista com Tania Kolker, vice-presidente do Conselho da Comunidade do Rio de Janeiro, julho de 2001.

**28.** Também é mínima a interação com as autoridades estaduais formalmente responsáveis pela inspeção das prisões: o juiz responsável pela penitenciária local, a corregedoria da administração penitenciária, o Conselho Penitenciário local (fundamentalmente, um quadro de concessão de liberdade condicional) e o Ministério Público.

**29.** Consta que está sendo desenvolvido um projeto, financiado pelo Reino Unido, que visa criar uma inspetoria penitenciária no Brasil, inicialmente em nível estadual, e discute-se a capacitação dos Conselhos.

**30.** De acordo com dados da Federação das Empresas de Segurança Privada, em 1985 o coeficiente de policiais para seguranças particulares era de 3 por 1. Em 2000, essa proporção havia se invertido: cerca de 1.200 empresas privadas empregavam 400 mil seguranças registrados e outros 600 mil guardas informais, com uma receita global de 4,5 bilhões de dólares, em 2000.

**31.** O Brasil tem seis penitenciárias semiprivatizadas no estado do Paraná.

**32.** As Nações Unidas recomendam que nenhuma penitenciária tenha mais de 500 detentos, pois as autoridades tendem a perder o controle sobre as unidades de grande porte.

**33.** Financiadas com recursos da Socio-Legal Studies Association, do Reino Unido.

**34.** A ONG recebe um valor fixo por detento para alimentação, manutenção predial etc. Como a compra dos bens e serviços é feita por uma entidade privada, não há limitações de processos licitatórios e a ONG pode demitir funcionários com mau desempenho. O custo por detento em um CR é metade do custo correspondente em uma penitenciária estadual, e um terço do custo verificado nas poucas unidades semi-privatizadas.

**35.** O diretor de Bragança, um policial civil, admitiu, durante uma conversa em 1999, que tinha problemas com seus funcionários: “dois são bêbados, dois são desequilibrados e os outros dois são bons e têm de ficar vigiando os demais”. Fica evidente que a sociedade civil local mais do que compensa o pessoal penitenciário convencional, que precisa se adaptar ao *ethos* incomum dos CRs.

**36.** Não há medição sistemática do índice de reincidência – por instituição, por estado, ou em nível nacional. As bases de dados nacionais para identificar os infratores contumazes ainda não foram operacionalizadas.

**37.** A penitenciária da APAC em Caruaru, Pernambuco, organizava oficinas de arte pai-filho e passeios ao zoológico.

**38.** D. Putnam, *Comunidade e democracia: uma experiência da Itália*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

**39.** Ver “Informativo Institucional” em <<http://www.conseg.sp.gov.br/conseg/downloads.aspx>>. Acesso em 15 mar. 2005.

**40.** “Regulamento dos Conselhos Comunitários de Segurança”, Secretaria de Estado de Segurança Pública de Santa Catarina, Conselho Superior de Segurança Pública, maio de 2001.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMNESTY INTERNATIONAL. *No One Sleeps here Safely: Human Rights Violations against Detainees*. Londres: Amnesty International, 1999.
- BAIOCCHI, Gianpaolo (ed.). *Radicals in Power: The Workers' Party (PT) and Experiments with Urban Democracy in Brazil*. Londres: Zed Press, 2003.
- CANO, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CERQUEIRA, C. M. N. "Questões preliminares para a discussão de uma proposta de diretrizes constitucionais sobre a segurança pública". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, 6(2), 1998.
- CHEVIGNY, Paul. *Edge of the Knife: Police Violence and Accountability in Six Cities of the Americas*. Nova York: New Press, 1995.
- CHRISTIE, Nils. "Conflicts as Property". *British Journal of Criminology*, 17(1), 1977.
- CORNWALL, Andrea. "Making Spaces, Changing Places: Situating Participation in Development". IDS Working Paper 170, 2002.
- DRAIBE, Sônia Miriam. "A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais". *Caderno de Pesquisa* 35, UNICAMP, 1998.
- FRÜHLING, Hugo. "Police Reform and Democratization". In: H. FRÜHLING et al. (eds.), *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC/ Baltimore: Woodrow Wilson Center Press – Johns Hopkins University Press, 2003.
- GLOBAL JUSTICE. *Rio Report: Police Violence and Public Insecurity*. Rio de Janeiro: Global Justice, 2004.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *Police Abuse in Brazil: Summary Executions in Rio de Janeiro*. Nova York: Human Rights Watch, 1997.
- \_\_\_\_\_. *Behind Bars in Brazil*. Nova York: Human Rights Watch, 1998.

JOHNSON, B. R. "Assessing the Impact of Religious Programs and Prison Industry on Recidivism: An Exploratory Study" (Estudo inédito). Washington, DC: Prison Fellowship International, 2000.

JOSHI, Anuradha & MOORE, Mick. "Institutionalized Co-production: Unorthodox Public Service Delivery in Challenging Environments". *Journal of Development Studies* 40(4), pp. 31-49, 2004.

KAHN, Tulio. "Segurança pública e trabalho policial no Brasil". Working Paper CBS 51-2004. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2004. Disponível em <<http://www.brazil.ox.ac.uk>>. Acesso em 2 mar. 2005.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda & CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias: Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

MACAULAY, Fiona. "Problems of Police Oversight in Brazil". Working Paper CBS 33-2002. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2002. Disponível em <<http://www.brazil.ox.ac.uk>>. Acesso em 2 mar. 2005.

\_\_\_\_\_. "Sexual Politics, Party Politics: The PT Government's Policies on Gender Equity and Equality in Brazil". Working Paper CBS 46-2003. Oxford: Centre for Brazilian Studies, 2003a. Disponível em <<http://www.brazil.ox.ac.uk>>. Acesso em 2 mar. 2005.

\_\_\_\_\_. "Democratization and the Judiciary: Competing Reform Agendas". In: M. D. KINZO & J. DUNKERLEY (eds.), *Brazil since 1985: Economy, Polity and Society*. Londres: Institute of Latin American Studies, 2003b.

MASUD, Mohammad O. "Co-producing Citizen Security: The Citizen-Police Liaison Committee in Karachi". IDS Working Paper 172. Brighton (RU): Institute of Development Studies, University of Sussex, 2002. Disponível em <<http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp172.pdf>>. Acesso em 2 mar. 2005.

MESQUITA NETO, Paulo de & LOCHE, Adriana. "Police-Community Partnerships in Brazil". In: H. FRÜHLING et al. (eds.). *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy and the State*. Washington, DC/Baltimore: Woodrow Wilson Center Press – Johns Hopkins University Press, 2003.



MUSUMECI, L. et al. "Segurança pública e cidadania: A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1995-1996). Relatório final do monitoramento qualitativo". Rio de Janeiro: ISER, 1996.

NEILD, R. "From National Security to Citizen Security: Civil Society and the Evolution of Public Order Debates", 1999. Disponível em <<http://www.ichrdd.ca>>. Acesso em 1º mar. 2005.

\_\_\_\_\_. *Themes and Debates in Public Security Reform: External Controls*. Washington, DC: Washington Office on Latin America, 2000.

PEREIRA, Anthony. "An Ugly Democracy? State Violence and the Rule of Law in Post-Authoritarian Brazil". In: P. KINGSTONE & T. POWERS (eds.). *Democratic Brazil*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2000.

SADEK, Maria Tereza. *O Judiciário em debate*. São Paulo: IDESP, 1995.

\_\_\_\_\_. *O Ministério Público e a Justiça no Brasil*. São Paulo: IDESP, 1997.

\_\_\_\_\_. *Delegados de polícia*. São Paulo: IDESP, 2003.

TATAGIBA, Luciana. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In: E. DAGNINO (ed.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

ZEHR, Howard. *Changing Lenses: A New Focus for Crime and Justice*. Scottsdale, Pa: Herald Press, 1990.