

## Gestão participativa no Brasil

### A atuação dos conselhos e ouvidorias na área de segurança e justiça

**D**o ponto de vista democrático, certas mudanças relacionadas com as políticas públicas de segurança no Brasil, são produtos de uma nova *sociabilidade política*, gerada, nos anos setenta, nas lutas dos movimentos sociais contra a ditadura militar de então. Há mais de vinte anos, elas vem transformando a sociedade brasileira, e, *pari passu*, colocando o cidadão comum como protagonista central da prática política. Com efeito, a Constituição de 1988, ao consagrar, junto com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu – ou inspirou – o surgimento de diversas instituições de gestão ou fiscalização de políticas públicas, que corporificam essa prática participativa : as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias.

Tais mudanças repercutiram também nas áreas de segurança e de justiça. Graças à iniciativa de militantes de direitos humanos, foram criados conselhos estaduais encarregados da defesa e da promoção desses direitos, com a presença majoritária de órgãos independentes do governo : conselhos de segurança e de justiça, dotados de expressiva participação da sociedade civil e ouvidorias autônomas, com seus titulares recrutados fora da corporação policial. A atuação desses órgãos ligados à sociedade tem-se revelado eficaz na prevenção e mediação de conflitos, conforme procuramos demonstrar neste trabalho. Eles contribuíram, concomitantemente, para a geração de um campo ético e político inovador, onde velhos antagonismos se converteram em uma cooperação que objetiva a construção de uma polícia protetora dos direitos do cidadão.

O Brasil se constitui, atualmente, no palco de uma experiência que o coloca na vanguarda mundial da participação cidadã na gestão pública, pelo número de pessoas que envolve, em um país de dimensões continentais, e pela diversidade dos instrumentos que a conforma. Assim, milhares de pessoas participam de conselhos gestores de políticas públicas em todo o território nacional. Milhões de pessoas debatem, em aproximadamente duas centenas de cidades – e em alguns Estados – nas reuniões do orçamento participativo. Já as ouvidorias públicas se distribuem de forma bastante

---

desigual no país, chegando a aproximadamente um milhar, mas dessas apenas um número pouco expressivo goza de autonomia efetiva (Lyra 2002 : 8).

Assinale-se que tal experiência oferece um campo fértil e amplo para a pesquisa acadêmica, já que são praticamente inexistentes os estudos, do ponto de vista sociológico ou político, de alguns das entidades acima mencionadas, a começar pelas ouvidorias públicas. Já sobre o orçamento participativo, existe um certo número de trabalhos, em maioria estudos de caso. Em relação aos conselhos, abundam estudos do mesmo tipo sobre os que gerem políticas públicas, nas áreas de saúde e em outras onde prevalece a disputa pelo fundo público. Já sobre os conselhos de direitos na área da segurança e da justiça não há praticamente pesquisas a respeito. Porém, além das lacunas citadas, a maior delas é a de existirem poucos trabalhos que abordem, do ponto de vista conceitual, a democracia participativa no Brasil, o significado político desta experiência, a natureza e o caráter de seus diversos institutos. Em síntese, a democracia participativa como espaço de contra-hegemonia.

Na campanha eleitoral brasileira de 2001, o tema da participação da cidadania na gestão pública foi raramente abordado. Porém, em artigo publicado na revista do Partido dos Trabalhadores, *Teoria e Debate*, Avritzer lembra que « as políticas participativas são a marca das administrações do PT. Agora que o partido assume a Presidência da República, a discussão sobre a implantação dessas políticas se faz necessária » (Avritzer 2003). No campo da segurança pública, as iniciativas governamentais apresentam avanços na gestão do controle social, aprofundando diretrizes e iniciativas tomadas pelo governo anterior nessa área. Tais iniciativas vem procedendo, com efeito, « a essencial valorização da ouvidoria, a qualificação de dados e rotinas de planejamento, além da implantação de processos de avaliação e monitoramento, com transparência e participação social » (Soares 2003). A proposta de « ouvidorias autônomas e independentes » que consta do *Projeto Segurança Pública para o Brasil*, contendo as diretrizes do Governo Lula na área, confirma a opção deste por ouvidorias dotadas de legitimidade para exercer, em nome da sociedade, a sua função de órgão de defesa dos direitos do cidadão. Seria de esperar que, em relação aos conselhos estaduais de segurança pública, o projeto em análise estimulasse a criação de colegiados deliberativos, e não consultativos, com expressiva participação da sociedade, a exemplo dos que analisaremos adiante. Estes demonstram terem o formato e as atribuições adequadas à consecução de uma política democrática de segurança pública (Ministério da Justiça 2002).

Para a elaboração do presente trabalho, consultamos sobretudo a legislação sobre conselhos de defesa social, de direitos humanos e sobre as ouvidorias de polícia. Valemo-nos, também, de depoimentos orais dados por atuais e ex-dirigentes dos órgãos estudados. Como fontes secundárias, utilizamos obras especializadas para embasar nossas análises acerca do espaço ético e político gerado pelo relacionamento entre integrantes do aparelho de segurança do Estado e representantes da sociedade, de órgãos de promoção de cidadania e de intelectuais engajados na defesa dos direitos humanos. Estudamos os Conselhos de defesa social dos Estados do Pará e de Alagoas, e os conselhos de direitos humanos mais atuantes e nos quais a participação da sociedade é mais expressiva. As ouvidorias de polícia escolhidas para estudo de caso foram a de São Paulo - de longe, a de

atuação mais conhecida - e a do Pará, que vem adquirindo notoriedade nos últimos anos. A Ouvidoria agrária nacional também foi objeto de nossa análise. O período coberto pela pesquisa corresponde ao da existência dos Conselhos de direitos humanos (desde 1992), dos Conselhos de defesa social (desde 1996) e das Ouvidorias estaduais de polícia (desde 1995), até a presente data.

Este trabalho, dividido em três seções, analisa os conselhos e ouvidorias que atuam na área da segurança e de justiça, a partir do exame de seu formato e de suas atribuições, e do estudo de sua atuação na prevenção e mediação de conflitos. Na primeira seção, faremos a análise dos conselhos gestores ou fiscalizadores de políticas públicas, com atribuições nas áreas da segurança e da justiça. Na segunda, examinaremos as ouvidorias de polícia (ou de «defesa social»), que atuam como órgãos de fiscalização e proposição e como mediadoras na solução dos conflitos, assim como a Ouvidoria agrária nacional. Em ambos os casos, o foco da análise será a atuação dos conselhos e ouvidorias como órgãos educativos, normativos, propositivos, e de fiscalização, e como mediadores na solução de conflitos. Finalmente, na terceira seção, identificaremos a emergência de um novo campo ético e político na prática desenvolvida pelos conselhos supramencionados.

### **Conselhos nas áreas da segurança e da justiça**

Os conselhos de direitos humanos são órgãos de caráter propositivo, educativo, de fiscalização e de mediação, com uma legislação variando de um Estado para o outro. Compete-lhes propor as diretrizes para o poder público estadual atuar nas questões relativas aos direitos do homem e do cidadão e sugerir mecanismos legais para a institucionalização desses direitos. O dispositivo legal lhe atribui competência para estimular e promover programas educativos, e eventos que incentivem o debate sobre os direitos do homem e do cidadão. Os conselhos exercem a sua função fiscalizadora denunciando e investigando as violações de direitos humanos nos Estados, podendo ter acesso a qualquer unidade pública estadual para o acompanhamento de diligências, exames ou inspeções. De seu poder de fiscalização deriva a sua ação mediadora, voltada sobretudo para a solução de conflitos que envolvem, entre outros, rebeliões de apenados e manifestações de movimentos sociais que sejam consideradas atentatórias à ordem jurídica vigente.

Os conselhos de direitos humanos não integram nenhum dos poderes do Estado. Portanto, não deliberam sobre políticas públicas, mas opinam a respeito e fiscalizam a sua implementação. Deles participam representantes do poder executivo estadual, o Ministério público, organizações não-governamentais (ONGs), universidades, centros de direitos humanos, conselhos profissionais e associações, com atividades relacionadas à defesa e promoção dos direitos do homem e da cidadania. Existem conselhos em quinze Estados da Federação, dos quais oito - e, não por acaso, os que gozam de maior autonomia - em pleno funcionamento. Quase sempre, os serviços prestados pelos seus membros não são remunerados. São considerados relevantes para os Estados e têm prioridade sobre as demais atividades dos conselheiros no serviço público (Lyra 1996b : 145-188). Estão em curso propostas para a criação de conselhos de direitos humanos nos

Estados de Pernambuco, Rio Grande do Sul e Maranhão e para a reestruturação desses conselhos, com a maior participação da sociedade, nos Estados de Sergipe, Pará e Paraná.

Já os conselhos de « defesa social », de « segurança » ou de « segurança e de justiça » são órgãos do governo, investidos de poder decisório. A eles estão afetas as políticas de segurança e de justiça dos Estados, competindo-lhe formular, deliberar e supervisionar a implementação dessas políticas. Devem, também, realizar estudos técnicos sobre as questões de sua competência e promover a integração dos órgãos que compõem o sistema de justiça e de segurança, estimulando a participação da sociedade na formulação das políticas do setor. São muito poucos os conselhos de defesa social existentes, sendo que apenas dois deles têm representação significativa e autônoma da sociedade. Mas a tendência é a sua proliferação, face às diretrizes do *Projeto segurança pública para o Brasil* do governo federal, que condiciona a concessão de verbas à criação desses conselhos pública (Ministério da Justiça 2002). A natureza dos órgãos e entidades que compõem os conselhos de defesa social é bastante semelhante a dos integrantes dos conselhos de direitos humanos, salvo na proporção de organizações independentes do governo estadual. Os integrantes dos conselhos de defesa social não percebem *jeton* para comparecimento às suas reuniões, sendo, também, suas atividades consideradas relevantes para o serviço público de seus respectivos Estados.

O critério atualmente adotado para qualificar as organizações que devem integrar os conselhos remete a uma paridade nem sempre adequada, e a uma esdrúxula dicotomia, que divide as entidades e órgãos em « governamentais » e « não-governamentais ». Ora, nem todos os órgãos e entidades representativas da sociedade se enquadram nessa classificação. Por exemplo, a Organização dos Advogados Brasileiros (OAB) é uma das mais destacadas representantes da sociedade civil no Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão da Paraíba (CEDDHC). Ao mesmo tempo, exerce funções de fiscalização do exercício da profissão de advogado, que é uma prerrogativa de Estado. Da mesma forma, os conselhos profissionais representados no CEDDHC, como os de medicina e de economia ou a Associação Paraibana de Imprensa não configuram o perfil clássico de uma ONG. O CEDDHC acaba sendo um ente estatal híbrido, ou paraestatal, visto que congrega representação do governo, mas também de órgãos públicos que não são governo, e de entidades da sociedade de diversa natureza, entre elas algumas ONGs. Não é portanto, nem « governamental », nem tampouco « não-governamental »<sup>1</sup>.

Avaliaremos, primeiramente, os requisitos de legitimidade para a constituição dos conselhos de defesa social. Em primeiro lugar, como tais

---

1. Com efeito, nessa conceituação, o público, *locus da práxis* democrática, cujo fundamento é o exercício da cidadania, fica engessado na camisa-de-força do estatal (« governamental ») enquanto o privado, esfera predominantemente ocupada por interesses mercantis, corresponderia ao « não-governamental », sempre positivamente conotado, sinônimo de entidades independentes, representantes da sociedade civil. Melhor seria adotar os critérios contidos no documento conhecido como « Princípios de Paris », consubstanciados na resolução 1992/54, de 3 de março de 1992, da Comissão de direitos humanos da ONU (ONU 1992), que consagra procedimentos que garantem a representação pluralista de todos os setores da sociedade ligados à promoção dos direitos humanos. Assim, devem ter assento nos conselhos de fiscalização e de gestão das políticas públicas, não só ONGs e órgãos de governo, mas também sindicatos, organizações sociais e profissionais, além de universidades e representantes do legislativo.

conselhos integram o poder executivo dos Estados, os requisitos para a sua legitimidade são distintos dos referentes aos conselhos de direitos humanos. Para que os conselhos de segurança tenham idoneidade e legitimidade, a primeira condição é a participação expressiva da sociedade civil porque o poder executivo, no qual se inserem esses conselhos tem como chefe um governador eleito por sufrágio universal, a quem cabe, portanto, a coordenação de políticas públicas. Nestes conselhos, a presença da sociedade tem, sobretudo, a finalidade de sensibilizar o poder público, pressionando-o para que tenha em conta as suas reais necessidades. Portanto, em tais conselhos, é legítimo que metade ou mais dos seus integrantes seja governamental; que o seu presidente seja o governador, ou o secretário estadual de segurança pública e que estes homologuem as suas decisões.

A segunda condição reside na autonomia das entidades que participam dos conselhos, não do conselho perante o Estado ao qual está vinculado, mas das entidades que representam a sociedade no conselho. Em termos formais, para que a autonomia exista, é importante que os representantes da sociedade que compõem os conselhos sejam escolhidos pelas suas próprias entidades, o que só ocorre em dois conselhos de defesa social do Brasil – os de Alagoas e do Pará. No Rio Grande do Sul, cujo conselho conta com expressiva representação da sociedade civil, todos os seus integrantes são de livre nomeação do Governador. Talvez esteja aí a explicação da fragilidade do conselho de segurança desse Estado. Segundo denúncia de um de seus membros, em depoimento de 2002, há sete meses ele não é convocado para reuniões desse órgão (Tavares 2002).

Quanto aos conselhos de direitos humanos, dos doze em funcionamento no Brasil, somente cinco ou seis têm a maioria de seus integrantes constituídos de entidades ou órgãos – públicos ou privados - independentes de governo. E esta é uma *conditio sine qua non* para sua legitimidade, pois são colegiados que fiscalizam a política de direitos humanos do executivo. Outro requisito é uma diretoria dotada de mandato certo e livremente eleita. No Brasil, existem seis conselhos de direitos humanos cujas diretorias, livremente eleitas, conduzem a sua ação independentemente do governo.

O CEDDHC foi o primeiro Conselho de direitos humanos criado no Brasil, através da lei estadual nº 5 551, de quatorze de janeiro de 1992. O Conselho de São Paulo fora criado antes, mas o da Paraíba foi instalado primeiro, em virtude da polêmica dos idealizadores do Conselho paulista com o governo Luiz Antônio Fleury, relativa ao direito dos integrantes dos conselhos de direitos humanos de ingressarem livremente nos estabelecimentos ligados ao sistema penitenciário do Estado para a realização de vistorias ou perícias no sistema penitenciário. Este direito foi finalmente assegurado com a modificação da lei que criou o Conselho paulista (leis estaduais de 1991 e 1992). Com efeito, sem a garantia desse direito a autonomia do Conselho fica em grande parte esvaziada mesmo quando os demais requisitos para sua efetiva existência estejam presentes.

Os conselhos de defesa social e os de direitos humanos possuem natureza diferente, sendo o primeiro gestor das políticas públicas na área de segurança e da justiça e o segundo órgão de fiscalização, de monitoramento e de avaliação dessas políticas. É fundamental que os conselhos de defesa social e de direitos humanos atendam os requisitos que os legitimam para que a sociedade, presente, sob distintas condições, nesses órgãos, possa exercer, no seu âmbito, a sua relevante tarefa de controle social. Com efeito,

na medida em que isso ocorra, as responsabilidades de governo são melhor compartilhadas pelos cidadãos. A presença destes implica, geralmente, em uma maior transparência na administração e, por tabela, na diminuição do desperdício e de casos de corrupção. Ela também implica na maior aceitação, por parte da sociedade, das decisões emanadas do Estado. A participação societal contribui, ainda, para uma maior eficácia nas estratégias de luta contra a criminalidade e na conscientização da necessidade de uma cidadania ativa, como o melhor ingrediente para garantia da segurança de todos. Finalmente, é essa participação da sociedade que torna relevante o papel desses conselhos na ação de prevenção e mediação dos conflitos.

O exemplo do CEDDHC é particularmente ilustrativo a esse respeito. Um artigo da pesquisadora Vera Candau (Candau 2001), referente às experiências de educação em direitos humanos na América Latina, destaca a importância das realizações deste conselho nessa área. Suas iniciativas, citadas por Candau, interessam, diretamente, à prevenção de conflitos. Ela lembra que tais iniciativas foram levadas a cabo em parceria com a secretaria de Direitos Humanos, a Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos, o Movimento Nacional de Direitos Humanos, entre outros importantes órgãos de promoção da cidadania.

Vera Candau lembra iniciativas em curso e as atividades desenvolvidas com vistas à formação de policiais militares, servidores de delegacias de mulheres, integrantes de assentamentos rurais e de comunidades urbanas: «O Conselho tem procurado, em sua ação educativa, alcançar toda a população, mas ao mesmo tempo tem privilegiado alguns públicos, em função da sua importância na promoção e defesa da lei e dos direitos do cidadão, tais como a Polícia militar e civil e os educadores e servidores do sistema penitenciário». Aponta algumas realizações: «o "Curso de formação de educadores em direitos humanos"; o Seminário "Aprendendo e ensinando direitos humanos"; a "Oficina pedagógica" realizada em maio de 1999, dirigida a militantes de ONGs, educadores e estudantes universitários; sobretudo, uma série de publicações e atividades ligadas à luta contra a violência». Prossegue Vera Candau: «quanto às publicações, o Conselho é um dos órgãos que tem tido uma importante contribuição no campo do aprofundamento e das publicações sobre os direitos humanos no país. Nelas, o objetivo é divulgar documentos de estudos e pesquisas de interesse na afirmação da cidadania em campanhas através de rádios, televisões e cartazes. Algumas delas foram: Impunidade basta; Sobre a violência do Estado contra o cidadão; Diga não à tortura: Denuncie; Diga não à violência» (Candau 2001: 27-28).

A ação educativa promovida pelos Conselhos estaduais de direitos humanos, graças à presença inovadora de entidades oriundas da sociedade, contribuiu enormemente para o processo de profunda modificação nas relações da polícia com a sociedade. A presença de altas patentes das polícias militares nas diretorias dos conselhos de direitos humanos está diretamente relacionada com a contribuição dos conselhos na formação de policiais em direitos humanos. A ação mediadora do CEDDHC, no sentido de evitar a violência e de estabelecer a negociação entre movimentos sociais e autoridades, envolveu mais de uma vez, a ocupação de prédio público. Segundo um depoimento da professora Nazaré Zenaide, então Presidente do Conselho, na ocasião em que os camponeses ocuparam a sede do INCRA, no ano de 2001, foi dada uma orientação nacional para que os responsáveis

estaduais do órgão solicitassem, judicialmente, a sua imediata desocupação. Nessa oportunidade, o CEDDHC e o Ministério público federal, através da Procuradoria do cidadão, foram os únicos órgãos a mediar o conflito com os trabalhadores rurais. Várias autoridades a que a questão estava, direta ou indiretamente afeta, tais como a OAB e a Polícia federal, omitiram-se, temendo participar das negociações. Por outro lado, aos olhos do sem-terra, o Conselho era, sem dúvida, a instituição que tinha mais legitimidade para negociar. Tanto nessa quanto em outras ocasiões, esse diálogo evitou que o conflito degenerasse em ações violentas contra os sem-terra.

Porém, outros exemplos, ligados a atuação de representantes da Polícia militar, mostram êxitos e limites da ação dos conselhos para modificar as relações da polícia com a sociedade. Em 1994, o Vice-Presidente do CEDDHC era um major subcomandante da Polícia militar da Paraíba, hoje coronel, que ocupou o cargo de tesoureiro na quarta gestão deste Conselho. Atualmente, no Rio Grande do Norte, o Vice-Presidente do Conselho estadual de direitos humanos é também coronel. Na Paraíba, a Polícia militar está fortemente presente nas suas promoções. Nas fotografias de eventos promovidos pelo Conselho, desde os seus primórdios, só vemos, no apagar das luzes destes, quepe e farda. Os policiais militares são mais disciplinados, ficam até o fim e são sempre os mais numerosos.

Também merece referência o Conselho estadual de direitos humanos e Cidadania (COEDHCI) do Estado do Rio Grande do Norte, criado em 1995, e atualmente regido pela lei estadual 8.304, de 29 de janeiro de 2003. É um órgão independente do governo, sendo sua direção eleita pelas entidades e órgãos integrantes do Conselho, a maioria destes autônomos em relação à administração estadual. O COEDHCI é o pioneiro, no Nordeste, na formulação de propostas e na mobilização da sociedade com vistas à implementação do Programa nacional de direitos humanos (PNDH). Foi o COEDHCI o primeiro conselho do gênero na região a promover a Conferência estadual de direitos humanos, realizada em 2002 a partir de cinco conferências micro-regionais, envolvendo um total de 311 participantes, que representaram 207 entidades. Entre suas cinco comissões permanentes, tem tido destaque o trabalho da comissão de Acompanhamento do Programa estadual de direitos humanos, que envolve, através de relatores temáticos, todos os órgãos do conselho. O COEDHCI vem dando, desde o ano de 2002, atenção prioritária à coordenação, no Rio Grande do Norte, da campanha nacional contra a tortura. O Conselho de direitos humanos desse Estado foi, também, pioneiro, No nordeste, na criação da primeira ouvidoria de polícia (de « defesa social ») autônoma, cujo titular, estranho à corporação, é nomeado para a função pelos órgãos e entidades integrantes do COEDHCI. Este Conselho foi escolhido na oitava Conferência nacional de direitos humanos, realizada em junho de 2002, para integrar o grupo de trabalho que discute a proposta de criação, no plano jurídico-institucional, de um Sistema nacional de proteção aos direitos humanos.

Outra entidade cujas atividades merecem registro é o Conselho de direitos humanos de Alagoas (CEDH-AL) sobretudo no que diz respeito à formação de policiais em direitos humanos, e aos resultados práticos obtidos (Monte 2003). Criado pela lei estadual nº 5 974, de 9 de dezembro de 1997, o CEDH-AL tomou iniciativas que concorreram de forma direta para a mudança nos padrões de funcionamento da corporação policial. Com efeito, no cumprimento de mais de trezentos mandatos judiciais de desocupação de

terras, não houve registro de uma só ação violenta contra os sem-terra. Esse comportamento da Polícia militar de Alagoas fez com que fosse distinguida, pelo reconhecido Movimento nacional de direitos humanos (MNDH) com « menção honrosa », pela sua atuação destacada nessa área (Fonseca 2003).

Alguns conselhos de segurança e de justiça dotados de expressiva participação da sociedade, como os do Pará e de Alagoas<sup>2</sup>, têm desenvolvido uma ação mediadora que, no essencial, se assemelha à atuação do CEDDHC. O Conselho de segurança e de justiça de Alagoas deu tanta ênfase ao princípio da participação popular que uma das atribuições desse Conselho é garantir a vigência desse princípio « através da integração dos órgãos de segurança com a sociedade civil »<sup>3</sup>. Relatos dos seus dirigentes mostram que, em várias ocorrências relacionadas com a invasão de prédios públicos, ocupações de terra, rebeliões de detentos e outras situações de risco, a ação mediadora desses conselhos evitou a explosão de violência com derramamento de sangue (Patriota 2003).

Cabe ainda, destacar a ação do Conselho de segurança do Estado do Pará (Consep) na implementação de uma normatividade inovadora no que diz respeito ao combate à violência policial, especialmente à prática de tortura. Segundo a ouvidora do sistema de segurança pública, Rosa Marga Rothe, as dificuldades de funcionamento do Conselho estadual dos direitos humanos explica que as questões relacionadas a esses direitos sejam, freqüentemente, objeto de apreciação do Consep. Este vem assumindo uma linha de atuação que o identifica com a defesa dos direitos fundamentais, conforme demonstram as normas que editou, pela primeira vez no Brasil, para enfrentamento da prática da tortura. Assim, a resolução 023/2001, do referido Conselho, determina ao Centro de perícias científicas a « apresentação de uma proposta de quesitos específicos sobre a tortura, a serem adicionados ao rol de quesitos padronizados nas requisições de exame médico-legal ». A mesma resolução autoriza a Ouvidoria de segurança pública a proceder à lavratura do boletim de ocorrência das denúncias de tortura que apontem como autores agentes da segurança pública. Estabelece, ademais, que as corregedorias deverão dar absoluta prioridade a denúncias de tortura e proceder administrativamente contra os responsáveis por eventuais omissões. E, finalmente, determina « a inclusão de disciplina voltada para a interpretação da lei de tortura no currículo de todos os cursos de formação, aperfeiçoamento, especialização e requalificação profissional dos agentes de segurança pública ». Da mesma forma, é da lavra do Consep a edição de normas avançadas, que objetivam inibir o emprego da força letal no combate à criminalidade. Com este escopo, a resolução 038/2001 determina o afastamento de policiais responsáveis por homicídios, em serviço ou fora dele, recolhendo identidade e armas funcionais, independentemente de apuração administrativa ou penal. A mesma resolução determina a utilização da silhueta de corpo inteiro para os treinos de tiro policial, objetivando a preservação dos órgãos vitais (Ouvidoria do Pará 2003).

---

2. Criados, respectivamente, pelas leis estaduais 5 944, de 2 de fevereiro de 1996 e 6 145, de 13 de janeiro de 2000.

3. Art. 3º, inciso II do Decreto 38 589, de 12 de setembro de 2000.

---

### Ouvidorias de polícia ou de defesa social

Para que as ouvidorias sejam legítimas, necessitam serem autônomas, ou seja, terem seu titular escolhido por órgão independente do poder fiscalizado : o seu titular, interlocutor qualificado que representa a sociedade – na universidade, na prefeitura, no governo, etc. – deveria ser independente do órgão fiscalizado, portanto, nunca escolhido pelo dirigente deste. Porém, no mínimo noventa por cento das ouvidorias brasileiras são biônicas. Entretanto, há muitos elementos promissores que vêm ganhando espaço ultimamente e que fortalecem sua autonomia.

A criação da Ouvidoria de polícia do Estado de São Paulo constituiu um salto qualitativo nesse processo, porque foi gerada pela mobilização democrática e popular dos militantes dos direitos humanos, ainda que sob o manto protetor e contando com o apoio ostensivo de Dom Paulo Evaristo Arns, então Cardeal-Arcebispo de São Paulo, presente na posse do primeiro Ouvidor do Estado, Benedito Domingos Mariano, que impôs como *conditio sine qua non* para aceitar o cargo de Ouvidor que « suas ações fossem definidas não apenas pelo titular do cargo mas por representantes da sociedade civil » (Toneto 2000 : 208). Em dois anos, Mariano conseguiu que fosse votada uma lei, até hoje em vigor, que atribui a escolha do Ouvidor ao Conselho estadual da pessoa humana de São Paulo, composto quase totalmente de entidades independentes do governo, representadas por personalidades de reconhecida atuação na área. Trata-se, pois, de uma Ouvidoria nascida da mobilização social, autônoma e dotada de controle extra-orgânico, estando voltada principalmente para a defesa da justiça, da ética e dos direitos de cidadania.

As Ouvidorias previnem os conflitos quando o Ouvidor é competente e democrático na sua ação propositiva. O exemplo principal vem de São Paulo. Benedito Domingos Mariano, pioneiro na matéria, desenvolveu uma ação propositiva de tal envergadura que contribuiu de forma decisiva para mudar as estruturas das polícias estaduais. Sem essa ação propositiva, teríamos gerais dispostos a, no prazo de dez anos, promover a unificação entre a Polícia civil e a militar ? Pois o Secretário de segurança do Ceará, General Cândido Vargas de Freire, no seminário sobre violência e políticas públicas, realizado em Brasília, em agosto de 2002, pelo Instituto Brasileiro de ação popular (IBRAP), deixou claro a viabilidade e a simpatia por essa proposta (Freire 2002). As investigações da Ouvidoria sobre os milhares de casos de tortura, maus-tratos e outras ilegalidades, denunciadas à sociedade, com ampla cobertura da mídia local e nacional, concorreram fortemente para inibir as ações violentas e arbitrariedades cometidas pelo aparato repressivo paulista. Segundo Toneto, 2 500 policiais civis e militares foram punidos por sua corporação com base em denúncias apresentadas à Ouvidoria. Para ela, a maioria das pessoas não os teria denunciado se a Ouvidoria não existisse pois que os denunciantes raramente fariam as denúncias às Corregedorias de polícia, por temer represálias (Toneto 2000 : 211)

Mariano (2001) aponta para um dado surpreendente. Das 20 000 denúncias apresentadas, « 25 % foram encaminhadas por policiais, principalmente sobre abuso de autoridade cometida por superiores hierárquicos ». Tal fato está a demonstrar que um órgão promotor de direitos humanos, como a Ouvidoria de polícia de São Paulo, atua, efetivamente, em prol dos direitos

do cidadão, e especialmente dos direitos dos próprios policiais, e não, como se propaga preconceituosamente, em favor dos « direitos humanos dos bandidos »... Existe, todavia, uma limitação nas Ouvidorias de polícia estaduais apontada por Mariano, o impedimento de efetuar investigações : « Quando não concordam com os relatórios de conclusão de apuração das corregedorias, o máximo que podem fazer é encaminhar a denúncia ao Ministério público. Para que as ouvidorias de polícia possam efetivamente intervir com maior eficiência na violência policial é necessário que também possam ter a atribuição de investigação, elaborando relatórios de investigação diretamente ao Ministério público, quando entenderem que a apuração dos órgãos corretores é insatisfatória » (Mariano 2002 : 55).

Também merece destaque a atuação da Ouvidoria do sistema de justiça e de segurança pública do Estado do Pará, que tem como titular Rosa Marga Rothe, atual coordenadora do Fórum nacional dos ouvidores de polícia. As medidas tomadas pelo Consep, anteriormente analisadas, resultaram, em grande parte, de sua ação propositiva e de seu ativo engajamento no sentido de coibir a prática da tortura e o emprego de força letal por parte da polícia. A Ouvidoria aventou as hipóteses de que os policiais matam tanto ou mais quando estão fora do serviço, de que nem todos os homicídios envolvendo policiais são comunicados, nem sempre são investigados. Na sequência, logo após a adoção das medidas adotadas para aperfeiçoar os procedimentos de comunicação de homicídios ao Consep, estas aumentaram 100 %. O declínio progressivo de tais comunicações, nos meses subseqüentes, parece indicar que, desde então, a polícia tenha adotado um comportamento de maior cautela no uso da força. A aceitação progressiva da ação da Ouvidoria, especialmente pelo Consep, mas também por significativos setores da corporação policial, intensificou a colaboração entre os dois órgãos. Dessarte, a resolução 057/2002, do colegiado em questão, autoriza à Ouvidoria requisitar exame ou solicitar cópia de laudos periciais necessários à confirmação de fato ou situação objeto de denúncia, antes de repassá-las às corregedorias ou ao Ministério público para os procedimentos apuratórios. Recomenda, ainda, às autoridades policiais ou administrativas, vinculadas ao Consep « que facilitem, atendam e priorizem as solicitações da Ouvidoria, facilitando seu mister de defender o cidadão contra eventuais abusos praticados por agentes do Estado » (Rothe 2003).

Portanto, a ação prática das ouvidorias e dos conselhos, o debate por elas fomentado sobre democracia e cidadania, vem contribuindo para a mudança da consciência e para a paulatina transformação das instituições no campo da segurança pública do Estado brasileiro. A respeito do papel de mediação das ouvidorias, merece destaque a esse respeito, a Ouvidoria agrária nacional, criada em 1999 pelo ministro Raul Jungmann, dirigida pelo desembargador aposentado Gercino José Maria Filho. Depoimento de Humberto Pedrosa Espínola, ex-secretário-executivo do Conselho nacional da pessoa humana, ressalta quão importante foi a ação do Ouvidor agrário em numerosos conflitos de terra e outras ações litigiosas, evitando que uns e outros evoluíssem para o confronto armado (Espínola 2002). A Ouvidoria agrária nacional enfatiza a importância que teve, nesse processo, o acatamento, em muitos Estados da Federação, do Plano de execução de mandados judiciais de reintegração de posse (Ministério do desenvolvimento agrário 2000). Ao mesmo tempo, a ação da Ouvidoria agrária nacional denota os limites da chamada ouvidoria biônica. Dependendo do

seu titular, pode concorrer positivamente para a democracia, para a negociação e para a prevenção de conflitos. Mas não se pode desconhecer os seus limites : o Ouvidor agrário nacional foi desconsiderado pelo Presidente da República, à época Fernando Henrique Cardoso, quando os sem-terra ocuparam sua fazenda. Apesar de o Ouvidor haver negociado uma saída honrosa com os invasores, garantindo-lhes que não seriam presos, o governo não acatou o acertado, permitindo que a Polícia Federal prendesse e processasse os ocupantes. No caso da ouvidoria biônica, o titular não poderá comportar-se de maneira independente, sequer discordar do órgão que fiscaliza sem correr o risco de ser destituído por quem o escolheu para a função.

### **Um novo campo ético e político**

Os conselhos que atuam nas áreas de segurança e justiça introduziram inovações que vêm produzindo, quando a cidadania neles tem voz ativa, um novo campo ético-político. Ainda em 1997, análise do sociólogo Rubem César Fernandes denota a sua percepção das mudanças que se delineavam nas relações entre a polícia e os ativistas de direitos humanos : «há uma transformação histórica se você pensar que há alguns poucos anos existia a tribo dos direitos humanos, de um lado, e a tribo de segurança, do outro, e elas guerreavam ». Mas agora « está acontecendo uma integração, em que, de um lado, a idéia de segurança passa a ser vista como parte dos direitos humanos, e, de outro, a noção de segurança não é só assunto de polícia, de exército, do Estado » (Fernandes 1997).

Tais conselhos resultam de iniciativas de diversos atores sociais com atuação na área de direitos humanos e cidadania, que tomaram a decisão de ir além da simples denúncia das ações ilegais da polícia, aproximando-se desta, tendo em vista « transformá-la por dentro ». Vislumbram, « a possibilidade de criação de "controles internos" mediante a participação da sociedade civil na elaboração de políticas de segurança e na formação de policiais. Exemplos disso são a participação de pesquisadores e militantes dos direitos humanos em órgãos governamentais encarregados da segurança pública, as diversas experiências de cursos para oficiais da Polícia Militar e delegados, sob a responsabilidade de universidades e de institutos de pesquisas e a frequência em cursos de direitos humanos nas polícias, dados por atores externos » (Neves 2002 :14).

Este nóvel espaço público se forja em laços de colaboração inéditos, em uma conjunção de forças que contém elevada representatividade social. Com efeito, nos conselhos estão presentes às entidades mais representativas da sociedade e os mais importantes órgãos públicos com responsabilidade no campo da justiça, da segurança e da cidadania. Portanto, a construção desse espaço público representa um salto de qualidade, por permitir a superação de concepções meramente corporativas.

Na verdade, a prática política nesses conselhos permitiu o crescimento do entendimento e da compreensão recíprocas, e de negociações, ainda que muitas vezes laboriosas e difíceis, entre calejados e reputados militantes de direitos humanos e representantes qualificados do aparato de segurança e de justiça. Disso tem resultado uma cooperação crescente entre os diversos setores envolvidos na questão e uma visão mais abrangente dos direitos

humanos e da segurança pública. De um lado, afastou-se o antigo preconceito contra os direitos humanos ; do outro, deixou-se de promover uma espécie de responsabilização *a priori* das polícias pela violação de direitos, quando ocorrem conflitos. Os conselhos em foco compõem, pelo seu caráter permanente e pela força de suas atribuições, o principal espaço de construção desse novo campo ético, inclusive porque eles têm sido, como no caso do CEDDHC e do CEDH-AL, a matriz geradora de experiências inovadoras de educação em direitos humanos, permitindo que novas relações possam estabelecer-se entre a polícia e a sociedade (Filho 2002 : 97).

Com efeito, essa reflexão autocrítica constitui o fundamento do novo conceito de segurança pública democrática. Ao invés da culpabilização individual, pressupõe a responsabilidade coletiva, e coloca os atores sociais com relações horizontalizadas do ponto de vista do valor das pessoas, de suas crenças e de seus desejos (Mendonça Filho 2001 : 13). Todavia, tais transformações somente ocorrerão se « a sociedade civil [passar] a reivindicar maior controle social sobre as instituições policiais, algo que ainda está embrionário na sociedade brasileira » (Filho *et al.* 2002 : 107). Concluindo, fazemos nossas as palavras de Reginato : « a chave para pensar políticas públicas de segurança, bem como para o sistema penal, não está na discussão acerca da criminalidade, mas nos processos de consolidação da democracia, sem os quais não se poderá inverter as práticas que se afirmaram a partir de relações sociais marcadas pela desigualdade e pelo autoritarismo » (Reginato 2002 : 270).

Setembro de 2003

**Rubens PINTO LYRA**

Universidade Federal da Paraíba

João Pessoa (Brasil)

<rubelyra@uol.com.br>

#### BIBLIOGRAFIA

- AVRITZER, L. 2003, « O Governo Lula e o desafio da participação », *Teoria e debate* (São Paulo, Perseu Abramo), XVI (54) junho-julho.-agosto : 10-15.
- CANDAU, V. 2001, « Experiências de direitos humanos na América Latina : o caso brasileiro », *Cadernos Novamerica* (Rio de Janeiro), 30, setembro.
- FILHO, M.C. Mendonça 2001, *A noção de segurança democrática como alternativa para a crise da função policial*, João Pessoa : 13, mimeo.
- FILHO, M.C. Mendonça *et al.* 2002, « Polícia, direitos humanos e educação para cidadania », in *Polícia e democracia - desafios à educação em direitos humanos*, Recife, Bagaço.
- FERNANDES, R.C. 1997, « ONG quer controle social da polícia », entrevista com *Folha de São Paulo*, 27 de março.
- LYRA, R. PINTO 1996a, « Os Conselhos estaduais de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa », separata, *Revista de Informação Legislativa*, (Brasília, Sub-Secretaria de Edições Técnicas, Senado Federal), XXXIII (130), abril-junho :175-182.
- 1996b, *A nova esfera pública da cidadania*, João Pessoa, Editora Universitária.

- 2002, *A democracia participativa no Brasil. Reconstrução do conceito e característica*, III° Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 28-31 de agosto : 8 ; disponível em : <<http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/teopol.htm>>.
- MARIANO, B.D. 2001, « Transparência e controle da coisa pública », *Folha de São Paulo*, São Paulo, 11 de janeiro.
- 2002, « Criar uma política democrática », in B.D. MARIANO, & I. FREITAS, *Política : desafio da democracia brasileira*, Porto Alegre, CORAG : 45-66.
- MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil) 2002, Secretaria Nacional de Segurança Pública, *Projeto Segurança Pública para o Brasil*, Brasília ; disponível em : <<http://www.mj.gov.br>>
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO (Brasil) 2000, Ouvidoria agrária nacional, *Plano de Execução de Mandados Judiciais de Reintegração de Posse*, Brasília. Disponível em : <<http://www.mda.gov.br>>.
- NEVES, P.S, Costa 2002, « Introdução », in P.S. Costa NEVES, C. RIQUE & F. FREITAS, eds, *Polícia e democracia : desafios à educação em direitos humanos*, Recife, Bagaço : 13-21.
- REGINATO, A.D. de Albuquerque 2002, « O sub-sistema de segurança pública. Práxis e perspectivas », in P.S. COSTA NEVES, C. RIQUE, & F. FREITAS, eds, *Polícia e democracia : desafios à educação em direitos humanos*, Recife, Bagaço : 259-272.
- OUIDORIA DO SISTEMA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO PARÁ 2003, *Relatório, 1997-2002*, Belém, 27 p., mimeo.
- SADER, E. 2003. « Público versus mercantil », *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 de junho.
- SOARES, L.E. 2003, « Cidade de Deus e pacto pela paz », *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 de fevereiro.
- TONETO, B. 2000, « A Ouvidoria de polícia de São Paulo e o Fórum nacional de ouvidores de polícia », in R. Pinto LYRA, ed., *A Ouvidoria na esfera pública brasileira*, Curitiba, Ed. UFPR / João Pessoa, Ed. UFPB : 207-214.

#### **Textos legislativos :**

- ALAGOAS, Estado de, Lei Estadual 5 974, de 9 de dezembro de 1997.
- ALAGOAS, Estado de, Lei Estadual 6 145, de 13 de janeiro de 2000.
- ALAGOAS, Estado de, decreto N° 38 539, de 12 de setembro de 2000.
- ONU, Comissão de direitos humanos, Resolução 1 992/54, de 3 de março de 1992.
- PARÁ, Estado do, Lei Estadual, 5 994, de 2 de fevereiro de 1996.
- PARAÍBA, Estado da, Lei Estadual 5 551, de 15 de janeiro de 1992.
- RIO GRANDE DO NORTE, Estado do, Lei Estadual 8 304, de 29 de janeiro de 2003.
- RIO GRANDE DO SUL, Estado do, Lei Estadual 10 707, de 15 de janeiro de 1996.
- SÃO PAULO, Estado de, Lei Complementar 826, de 20 de junho de 1997.
- SÃO PAULO, Estado de, Leis Estaduais 7 556, de 27 de novembro de 1991 e 8 032, de 28 de setembro de 1992.

#### **Depoimentos :**

- ESPÍNOLA, H.P., ex-Secretário executivo dos direitos da pessoa humana, *Depoimento*, 13 de julho 2002.
- FONSECA, D. Procurador da República e ex-Presidente do Conselho estadual de direitos humanos de Alagoas, *Depoimento*, 21 de janeiro de 2003.
- FREIRE, C.V., General de divisão e Secretário de segurança pública do Estado do Ceará. Palestra proferida no Seminário nacional sobre « Violência e políticas públicas », Câmara do Deputados, Brasília, agosto de 2002.

MONTE, R. Economista e Presidente do Conselho estadual de direitos humanos e cidadania (COEDHCI) do Rio Grande do Norte, *Depoimento*, 18 de julho de 2003.

PATRIOTA, E., Advogado, Presidente do Conselho estadual de direitos humanos de Alagoas e membro titular do Conselho de segurança desse Estado, *Depoimento*, 13 de agosto de 2003.

ROTHE, R.M., Ouvidora do sistema de segurança do Pará, *Depoimento*, 1 de agosto de 2003.

TAVARES, J.V. Ex-Conselheiro titular do Conselho de segurança do Estado do Rio Grande do Sul, *Depoimento*, 20 de janeiro de 2002.

ZENAIDE, M. DE N. TAVARES, Professora universitária e ex-Presidente do CEDDHC, *Depoimento*, 2 de março de 2003.

---