

# FORMATO E PAPEL DOS CONSELHOS E OUVIDORIAS NA ÁREA DE SEGURANÇA E DE JUSTIÇA

## THE FORMAT AND ROLE OF THE COUNCILS AND OMBUDSMAN IN THE INTERNAL SECURITY AND JUSTICE AREA

**RUBENS PINTO LYRA**

Doutor em Direito, na área de política, pela Universidade de Nancy (França), 1975. Professor dos cursos de pós-graduação em Sociologia e Direito da UFPB.

**SUMÁRIO:** 1. Introdução – 2. A democracia participativa e a política de segurança – 3. Conselhos nas áreas de segurança e da justiça: 3.1 Caráter, funções, composição; 3.2 Critérios de qualificação de seus integrantes; 3.3 Critérios de idoneidade; 3.4 Prevenção e mediação de conflitos; 3.5 Conselhos de Defesa Social – 4. Ouvidorias de Polícia e Agrária Nacional: 4.1 Requisitos de idoneidade; 4.2 Prevenção e mediação de conflitos; 4.3 Ouvidoria de Polícia do Pará; 4.4 Ouvidoria Agrária Nacional – 5. Um novo campo ético-político.

**RESUMO:** A luta dos movimentos sociais contra a ditadura militar nos anos 80 disseminou no Brasil uma nova sociabilidade que promoveu o cidadão comum à condição de protagonista central da *práxis* política. A Constituição de 1988, ao consagrar o princípio da democracia direta, ao lado da representativa, fomentou a criação de várias formas de gestão participativa, entre as quais os conselhos gestores e fiscalizadores de políticas públicas e as ouvidorias. Partimos da hipótese de que conselhos e ouvidorias exercem um papel inovador quando seu formato assegura a participação autônoma da sociedade na sua constituição e funcionamento. Este trabalho analisa a idoneidade do formato e a atuação na prevenção e mediação de conflitos dos Conselhos de Defesa Social, formuladores das políticas de justiça e de segurança nos Estados brasileiros, e das Ouvidorias de Polícia e Conselhos de Direitos Humanos, fiscalizadores da implementação dessas políticas, tendo em vista: a) identificar, entre os seus elementos constitutivos, os que lhes conferem legitimidade para atuar na prevenção e na mediação de conflitos; b) analisar, através de exemplos concretos, essa atuação; c) identificar a gestação de um novo campo ético-político, produtor (e produto) de sínteses dialéticas das práticas e dos valores dos entes públicos e privados, na sua ação de promoção da segurança e dos direitos de cidadania.

**PALAVRAS-CHAVE:** Democracia participativa. Conselhos de segurança e de justiça. Ouvidorias. Prevenção e mediação de conflitos.

**ABSTRACT:** The fight of social movements against the military dictatorship in the 1980's disseminated in Brazil a new sociability which put the ordinary citizen as the most important protagonist in the political praxis. The 1988 Constitution in consecrating the principle of direct democracy with representative democracy in parallel, led to the creation of many forms of participative administration, among which we see the public political administrative and supervisory councils and the ombudsmen. We assumed that Councillors and Ombudsmen fulfil an innovative role as its format ensures Society's autonomous participation in its constitution and running. This article looks at the reputation of the format and its role in the prevention and mediation of conflicts between the Social Defence Councillors, who create judicial and crime control and prevention policies in Brazilian States, and the Police Ombudsmen and Human Rights Councillors, who oversee the implementation of these policies. We bear in mind: a) the identifying those constitutional elements that give them the legitimacy to prevent and mediate conflicts, b) the analysis using concrete examples, of this role, and c) the identifying and management of a new ethical political base which produces, and is the product of, dialectic syntheses of public and private entity practices and values, in promoting crime control and prevention and citizens' human rights.

**KEY WORDS:** Participative democracy. Crime control and prevention and judicial councils. Ombudsmen. Prevention and mediation of conflicts.

*Recebido para publicação em novembro de 2003.*

## 1. Introdução

As mudanças, do ponto de vista democrático, relacionadas com as políticas públicas de segurança, são produtos de uma nova *sociabilidade política*, gerada, nos anos 70, nas lutas dos movimentos sociais contra a ditadura militar de então. Há mais de vinte anos elas vêm transformando a sociedade brasileira, e, *pari passu*, colocando o cidadão comum como protagonista central da *práxis* política.

Com efeito, a Constituição de 1988, ao consagrar, junto aos mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu – ou inspirou – o surgimento de diversos institutos de gestão ou fiscalização de políticas públicas,

que corporificam essa *práxis* 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 preven-

ção e mediação de conflitos, conforme procuramos demonstrar neste trabalho. E contribuído, concomitantemente, para a geração de um campo ético-político inovador, em que velhos antagonismos se convertem em uma cooperação que objetiva a construção de uma polícia protetora dos direitos do cidadão.

Este trabalho, dividido em quatro seções, analisa os conselhos e ouvidorias que atuam na área da segurança e de justiça. Na primeira seção, teceremos algumas considerações gerais sobre a importância da democracia participativa e as perspectivas de seu incremento no governo petista. Na segunda, faremos a análise do formato e o papel dos conselhos gestores ou fiscalizadores de políticas públicas, com atribuições nas áreas da segurança e da justiça. Na terceira, examinaremos o formato e o papel das Ouvidorias de Polícia (ou de “defesa social”) e da 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 quarta, identificaremos a emergência de um novo campo ético-político na *práxis* desenvolvida pelos conselhos supramencionados.

Para a elaboração do presente trabalho, utilizamos, além de vários relatórios desses órgãos, predominantemente a pesquisa bibliográfica e nela, sobretudo, as fontes primárias: toda a legislação sobre Conselhos de Defesa Social, de Direitos Humanos e das Ouvidorias de Polícia foi consultada (Lyra, 1996 e 2000). 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-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. Consultamos, ainda, o jornal *Folha de S. Paulo*, de janeiro 1997 a agosto de 2003, com vistas à obtenção de material informativo e analítico sobre o tema da pesquisa.

Estudamos, especialmente, os dois Conselhos de Defesa Social (Pará e Alagoas) e os três de Direitos Humanos mais atuantes, nos quais a participação da sociedade é 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.

## **2. A democracia participativa e a política de segurança**

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. Centenas de milhares de pessoas debatem, em aproximadamente duzentas 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, p. 8).

Assinale-se que tal experiência oferece um campo fértil e amplo para a pesquisa acadêmica, já que são pouquíssimos os estudos, do ponto de vista sociológico ou político, de alguns dos institutos acima mencionados, a começar pelas ouvidorias públicas.

Já sobre o orçamento participativo, existe um certo número de trabalhos - mas ainda muito escassos. E, mesmo assim, quase somente 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 quase não existe 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, o tema da participação da cidadania na gestão pública foi raramente abordado. Como os partidos de esquerda - notadamente o PT - têm compromissos históricos com a "radicalização da democracia", é possível que o pragmatismo e as considerações da *realpolitik*, já presentes na campanha, tenham condicionado o pouco espaço conferido a esse tema.

Em artigo publicado na revista *Teoria e Debate*, do PT, 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" (2003). O Programa do partido prevê, com efeito, a "constituição de novas esferas públicas democráticas, voltadas à co-gestão e à partilha do poder público" (Programa..., 2002, p. 61). Ocorre, porém, que as opções econômicas e a orientação política do governo petista tornam difícil um engajamento efetivo na matéria.

Não obstante, no campo da segurança pública e dos direitos humanos, as iniciativas governamentais apresentam, em alguns casos, avanços na gestão do controle social, aprofundando diretrizes e iniciativas tomadas pelo Governo anterior nessa área. Tais iniciativas vêm 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 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.

O Governo pretende, também, criar ouvidorias agrárias nos sete Estados em que os conflitos agrários são mais graves: Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Alagoas, Mato Grosso, São Paulo e Paraná (Governo quer criar Ouvidorias nos Estados. *Folha de S. Paulo*, 25.08.2003). Entretanto, tais ouvidorias serão de nomeação do Governo, à semelhança da Ouvidoria Agrária Nacional, e das demais ouvidorias do Poder Executivo Federal.

Já no que se refere aos conselhos de fiscalização na área de direitos humanos, no discurso de abertura da VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos, em junho de 2003, o Ministro Nilmário Miranda posicionou-se claramente pela sua independência e autonomia.

Assim, Miranda (2003) defendeu que os diversos órgãos de direitos humanos existentes no País, em primeiro lugar, o Conselho Nacional de Direitos Humanos, ora em gestação, obedecem aos chamados “Princípios de Paris”, consubstanciados na resolução 1992/54, da Comissão de Direitos Humanos da ONU.

Nessas condições, seria de esperar que, em relação aos Conselhos Estaduais de Segurança Pública, o projeto em análise estimulasse a criação de colegiados deliberativos, com expressiva participação da sociedade, a exemplo dos que analisaremos adiante. Estes demonstram ter o formato e as atribuições adequadas à consecução de uma política democrática de segurança pública. Mas o que o projeto propõe é a criação de Conselhos *Consultivos* de Segurança, e não *Deliberativos* (Brasil, 2002)

Tudo indica, portanto, que persistirá “falha no corpo legislativo pátrio, no tocante à participação na elaboração das políticas públicas de segurança” presente em outras áreas, como no da saúde, na da criança e do adolescente, e na do meio ambiente (Cravo, 2003).

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

#### *3.1 Caráter, funções, composição*

Os Conselhos de Direitos Humanos independentes do Governo foram criados a partir de 1992. São órgãos de caráter propositivo, educativo, de fiscalização e de

mediação, e não de Governo. Com algumas variações, já que cada Estado legisla livremente sobre a matéria, 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.

Sua função educativa se baseia no dispositivo legal que lhes 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 à solução de conflitos que envolvem, entre outros, rebeliões de apenados e manifestações de movimentos sociais que sejam consideradas atentatórias à ordem jurídica vigente.

Vê-se que os Conselhos de Direitos Humanos não integram o Poder Executivo, nem, aliás, 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 quatorze Estados da Federação, dos quais nove funcionando regularmente: São Paulo, Paraíba, Mato Grosso, Espírito Santo, Alagoas e Rio Grande do Norte (conselhos independentes), além do Ceará, de Minas Gerais e do

Pará (conselhos dependentes, em diferentes graus, dos Poderes de Estado). Existem dois conselhos em processo de instalação: os dos Estados de Pernambuco (2001) e Maranhão (Maranhão, 2003).

Estão em curso propostas para a instalação de Conselhos de Direitos Humanos no Rio Grande do Sul e no Amapá (Cipriano, 2003) e para sua reestruturação, com a maior participação da sociedade, nos Estados de Sergipe, Pará e Santa Catarina.

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, 1996, p. 145-188).

A criação de conselhos com competência de deliberar sobre a formulação de políticas de Direitos Humanos dos Estados não parece exequível, visto que o caráter abrangente dessas políticas, que dizem respeito a quase todos os setores da administração, provocaria, possivelmente, uma indesejável superposição de deliberações.

Além do que, tal concepção de Conselho de Direitos Humanos não conta com o respaldo dos Princípios de Paris, supra-mencionados, que o define como um órgão de caráter consultivo-propositivo. Por fim, transformados em Conselhos de Governo, os Conselhos Estaduais de Direitos Humanos perderiam sua independência e teriam enfraquecida a representação da sociedade nos seus colegiados.

Assim sendo, o caminho para tornar mais amplas e efetivas as atribuições desses conselhos seria garantir-lhes, no âmbito estadual, o que está sendo proposto na Câmara dos Deputados, em projeto encaminhado pelo Presidente da República para o Conselho Nacional de Direitos Humanos. Com efeito, a este será deferido o poder de recomendar afastamento de cargo, empre-

go ou função na administração pública e de aplicar sanção aos infratores. E também o de expedir recomendações a entidades e órgãos públicos, fixando prazo para atendimento, ou para a justificativa da sua impossibilidade (Brasil, 2003).

Já os conselhos de “defesa social”, de “segurança” ou de “segurança e de justiça” são órgãos do Governo, investidos – pelo menos os atualmente existentes – 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 – Pernambuco, Rio Grande do Sul, Pará e Alagoas –, dos quais apenas os dois últimos têm representação significativa e autônoma da sociedade. Mas a tendência é a sua proliferação em face das diretrizes do Projeto Nacional de Segurança Pública do Governo Federal, que condiciona a concessão de verbas à área à criação desses conselhos.

Estão em vias de instalação mais dois conselhos: o do Rio Grande do Norte, com escassa representação da sociedade e de caráter deliberativo apenas em “2.º Grau” (Rio Grande do Norte, 2003) e o da Paraíba (Paraíba, 2003), apenas consultivo.

A natureza dos órgãos e entidades que compõem os Conselhos de Defesa Social não difere da dos integrantes dos Conselhos de Direitos Humanos, salvo na proporção de organizações independentes do Governo Estadual – sempre maior nos Conselhos de Direitos Humanos. Os integrantes dos Conselhos de Defesa Social,

regra geral, também não percebem *jeton* para comparecimento às suas reuniões, sendo, da mesma forma, suas atividades consideradas relevantes para o serviço público de seus respectivos Estados.

### 3.2 Critérios de qualificação de seus integrantes

Antes de abordar a matéria relativa aos requisitos referentes à composição desses conselhos, importa examinar uma questão que a precede, quase nunca analisada, que diz respeito ao critério atualmente adotado para qualificar as organizações que devem integrar os conselhos. Esse critério 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 OAB. Ela é uma das mais destacadas representantes da sociedade civil no Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão da Paraíba (CEDDHC) – e em muitos outros conselhos. 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, como os de Medicina e de Economia. Por seu turno, a Associação Paraibana de Imprensa – assim como as outras associações congêneres existentes no País – não configura o perfil clássico de uma ONG.

Já a Comissão de Direitos Humanos, apesar de pertencer à Universidade Federal da Paraíba (UFPB), se não pode ser considerada “privada”, tampouco pode ser encarada como “governamental” propriamente dita, pois seus membros, eleitos pelo Conselho Universitário, escolhem livremente sua diretoria e esta dirige, de forma

autônoma, a Comissão, sem qualquer ingerência da administração universitária (Lyra, 2002, p. 180).

O próprio CEDDHC é 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 natureza diversa, entre elas algumas ONGs. Não é, portanto, nem “governamental”, nem tampouco “não-governamental”.

Aliás, a impropriedade da classificação “governamental” e “não-governamental” se assemelha, e em parte se associa, *mutatis mutandis*, à falsa dicotomia “estatal/privado”.

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, lídimas representantes da sociedade civil.

Carlos Nelson Coutinho, citado por Scheinvar, sublinha que, “nessa nova leitura, ao contrário do que é dito por Gramsci, tudo o que provinha da ‘sociedade civil’ era visto de modo positivo, enquanto tudo que diz respeito ao Estado aparecia marcado com sinal fortemente negativo”.

Scheinvar esclarece que “não se trata de uma questão de retórica conceitual, mas de uso político de relações que vêm sendo incorporadas juridicamente em uma nova ordem política nacional” (2003, p. 9).

E recorre novamente a Coutinho que, referindo-se a ideologia neoliberal, lembra que esta, a partir do final dos anos 80, apropriou-se daquela dicotomia maniqueísta para demonizar de vez tudo o que

provém do Estado..., e para fazer apologia acrítica duma “sociedade civil” despolitizada, contida num místico “terceiro setor”, falsamente situado para além do Estado e do mercado (Coutinho em: Sememaro, 2001, p. 10).

Por todo o exposto, melhor seria adotar os critérios contidos na resolução da ONU, já anteriormente citada. Esta 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 do Governo, mas também sindicatos, organizações sociais e profissionais, além de universidades e representantes do Parlamento.

### 3.3 Critérios de idoneidade

Avaliaremos, primeiramente, os requisitos de legitimidade para a constituição dos Conselhos de “Defesa Social”.

Em primeiro lugar, é bom lembrar que tais conselhos integram o Poder Executivo dos Estados. Sendo assim, os requisitos para a sua legitimidade são distintos dos referentes aos Conselhos de Direitos Humanos. Para que os Conselhos de Segurança sejam idôneos, a primeira condição é a participação expressiva da sociedade civil. Isto porque o Poder Executivo, no qual se inserem esses conselhos, tem como chefe um Governador eleito por sufrágio universal – a quem cabe, portanto, um papel decisivo na formulação das políticas públicas. Desta forma, 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. Atenção: não é autonomia do conselho perante a administração, da qual é parte integrante, mas das entidades que representam a sociedade no conselho. Já 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 infelizmente só ocorre em dois Conselhos de Defesa Social do País – os de Alagoas e do Pará. Até mesmo no Rio Grande do Sul, que conta com expressiva participação da sociedade civil, os representantes desta são de livre nomeação do Governador (Rio Grande do Sul, 1996). Talvez esteja aí a explicação da fragilidade do conselho de segurança desse Estado. Segundo denúncia de um de seus membros, há sete meses ele não era convocado para reuniões desse órgão (Tavares, 2002).

Conforme sublinha Silva, “são as formas de associativismo civil, na medida em que tiverem capacidade e autonomia, que irão garantir que o fluxo de influências se oriente da sociedade para as instituições políticas, garantindo o controle e a abertura destas para os interesses societários, e não o contrário, com a subordinação da sociedade e de seus atores aos interesses e à racionalidade da esfera político-administrativa” (2003, p. 7).

Examinaremos, na seqüência, as questões relativas aos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, analisando os de atuação mais destacada, como o Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão, o CEDDHC, criado pela Lei Estadual 5.551, de 14.01.1992 e instalado em março do mesmo ano. Este Conselho

foi o primeiro entre os conselhos dotados de autonomia do gênero no País (Paraíba, 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, finalmente assegurado com a modificação da lei que criou o Conselho paulista (São Paulo, 1991 e 1992). Com efeito, sem a garantia desse direito, a autonomia dos conselhos fica em grande parte esvaziada, mesmo quando os demais requisitos para sua efetiva existência estejam presentes.

Esses outros requisitos são: que as suas diretorias sejam dotadas de mandato certo e livremente eleitas, e que a maioria dos seus integrantes seja constituída de entidades ou órgãos – públicos ou privados – independentes do Governo. É também importante que, nessa maioria, predominem entidades da sociedade a fim de que os Conselhos tenham assegurada a sua representatividade social. Estes pressupostos são a *conditio sine qua non* para sua legitimidade, pois, trata-se de colegiados que fiscalizam a política de direitos humanos do Executivo.

Vimos, pois, que 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 ocorre, as responsabilidades de governo são mais bem compartilhadas pelos cidadãos. A presença destes implica, geralmente, uma maior transparência na administração e, por tabela, na diminuição do desperdício e de casos de corrupção. Ela também implica 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 a participação da sociedade que torna relevante o papel desses conselhos na ação de prevenção e mediação dos conflitos.

### 3.4 Prevenção e mediação de conflitos

#### *Conselhos de Direitos Humanos*

##### CEDDHC

O exemplo do CEDDHC é particularmente ilustrativo a esse respeito. Artigo da pesquisadora Vera Candau, publicado nos cadernos *Novamérica*, em setembro de 2001, referente às experiências de educação em direitos humanos na América Latina, destaca a importância das realizações do Conselho nessa área. Vou me referir apenas às iniciativas, citadas por Candau, que 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.

Nas suas palavras: “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 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, p. 27-28.)

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.

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.

Em 1994, o vice-presidente do CEDDHC era um major, hoje coronel, que, nessa condição e também na de subcomandante da Polícia Militar da Paraíba, ocupou, na quarta gestão deste Conselho, o cargo de tesoureiro. 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, em várias ocasiões, no apagar das luzes destes, somente víamos quepe e farda. Os policiais militares são mais disciplinados, ficam até o fim. Em muitos eventos são os mais numerosos. A presença de altas patentes das Polícias Militares nas diretorias dos Conselhos de Direitos Humanos está diretamente relacionada com a contribuição desses órgãos na formação de policiais em Direitos Humanos.

A ação mediadora do Conselho, no sentido de evitar a violência e de estabelecer a negociação entre movimentos sociais e autoridades, envolveu – especialmente na gestão de Nazaré Zenaide (mar. 1998-mar. 2000) –, mais de uma vez, a ocupação de prédio público. Relatou-nos a Professora Nazaré que, 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, por meio 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, mostraram-se reticentes em participar. 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 (Zenaide, 2003).

### COEDHCI E CEDH

Também merece referência o Conselho Estadual de Direitos Humanos e Cidadania (COEDHCI) do Estado do Rio Grande do Norte. Criado em 1995, é atualmente regido pela Lei Estadual 8.304, de 29.01.2003 (Rio Grande do Norte, 2003). Tal como o CEDDHC, 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. Foi o COEDHCI o primeiro Conselho do gênero na região a promover uma Conferência Estadual de Direitos Humanos. Esta foi realizada em 2002 a partir de cinco conferências microrregionais, 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, por intermédio 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 escolhido para a função pelos

órgãos e entidades integrantes do COEDHCI. Este Conselho foi escolhido na VIII Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em junho de 2003, 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 (Monte, 2003).

Outro Conselho cujas atividades merecem registro é o de Direitos Humanos de Alagoas (CEDH-AL), sobretudo no que diz respeito à formação de policiais em direitos humanos e aos resultados práticos obtidos. Criado pela Lei Estadual 5.974, de 09.12.1997, as iniciativas do CEDH-AL concorreram, de forma direta, para a mudança nos padrões de funcionamento da corporação policial (Alagoas, 1997). Destacamos, entre elas, proposta encaminhada, no ano de 1999, à Corregedoria do Tribunal de Justiça de Alagoas, por ela aprovada, sob a forma de um provimento (n. 11.099) que disciplina a execução de mandados judiciais para desocupação de temas naquele Estado. Desde então, no cumprimento de mais de trezentos desses mandatos, não houve registro de uma só ação violenta contra os sem-terra.

Aliás, o comportamento da Polícia Militar de Alagoas fez com que fosse distinguida, no ano de 2001, pelo Movimento Nacional de Direitos Humanos (MNDH), com “menção honrosa” pela sua atuação destacada nessa área (Fonseca, 2003).

Tal distinção tem forte carga simbólica. Com efeito, a homenagem prestada pelo MNDH, a mais representativa organização de direitos humanos do País, a uma corporação policial-militar, significa, doravante, a cessação de hostilidades e a substituição destas pelo diálogo, no relacionamento entre a “tribo de direitos humanos” e a polícia.

### 3.5 Conselhos de Defesa Social

Vimos que os Conselhos de Defesa Social do Pará e de Alagoas são os mais atuantes e os de representação social mais expressiva.

O Conselho Estadual de Segurança e de Justiça do Pará, criado pela lei estadual 5.944, de 02.02.1996 (Pará, 1996), é constituído por sete dirigentes de órgãos desse Estado e de oito representações independentes do Governo, entre as quais quatro de entidades ligadas à promoção e à defesa dos direitos humanos, duas de associações de policiais, além de dois representantes da Assembléia Legislativa, totalizando quinze membros. Já o Conselho Estadual de Justiça e de Segurança Pública de Alagoas, criado pela Lei Estadual 6.145, de 13.01.2000 (Alagoas, 2000), é composto de sete representantes do Poder Executivo Estadual, de quatro integrantes de órgãos públicos relacionados com a Defesa de Direitos do Cidadão, e de quinze representantes da sociedade civil.

Relato dos seus dirigentes mostra que, em várias ocorrências relacionadas com a invasão de prédios públicos, ocupações de terra, rebeliões de detentos e outras situações de risco, a sua ação mediadora evitou a explosão de violência com derramamento de sangue (Patriota, 2003). O Conselho de Segurança de Alagoas enfatiza o princípio da participação popular, sendo uma das suas atribuições garantir a sua efetivação “através da integração dos órgãos de segurança com a sociedade civil” (art. 3.º, II, do Dec. 38.589, de 12.09.2000).

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, o não-funcionamento do Conselho Estadual dos Direitos Humanos explica que as questões relacionadas a esses direitos sejam, frequentemente, objeto de apreciação do Consep.

O Conselho de Segurança Pública do Pará vem assumindo uma linha de atuação que o identifica com a defesa dos direitos fundamentais, conforme demonstram as normas que editou, inéditas 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 a 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 (Relatório da Ouvidoria, 2003).

#### 4. Ouvidorias de Polícia e Agrária Nacional

##### 4.1 Requisitos de idoneidade

Para que as ouvidorias sejam legítimas, necessitam ser autônomas, quer dizer, ter seu titular escolhido por órgão independente do poder fiscalizado. Parece óbvio: o titular da ouvidoria, o 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. Contudo, a realidade é outra. Noventa por cento, no mínimo, das ouvidorias brasileiras são biônicas. Entretanto, há muitos elementos promissores que vêm ganhando espaço ultimamente e fortalecem os que lutam pela sua autonomia.

A criação da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo constitui um salto qualitativo nesse processo. Foi gerada pela mobilização democrática e popular dos militantes dos direitos humanos, sob o manto protetor e com o apoio ostensivo de D. Paulo Evaristo Arns, então Cardeal-Arcebispo de São Paulo. Este esteve presente na posse do primeiro Ouvidor do Estado, Benedito Domingos Mariano. Em dois anos, Mariano conseguiu que fosse votada a lei, até hoje vigente, que atribui a indicação do Ouvidor ao Conselho Estadual da Pessoa Humana de São Paulo (Condepe), mediante lista tríplice submetida ao Governador. Esse Conselho é composto quase totalmente por entidades independentes do governo, representadas por

personalidades de reconhecida atuação na área (São Paulo, 1997). 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.

Aliás, Mariano 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, p. 208).

##### 4.2 Prevenção e mediação de conflitos

###### *Ouvidoria de Polícia de São Paulo*

Benedito Domingos Mariano, pioneiro na matéria, desenvolveu, junto ao que há de melhor da sociedade civil de São Paulo em direitos humanos, ação propositiva de tal envergadura que contribuiu e vem contribuindo de forma decisiva para mudar as estruturas das polícias estaduais. Se essa ação propositiva não tivesse existido, teríamos generais 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 claras a viabilidade e a simpatia por essa proposta (Freire, 2002).

Por outro lado, 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 poli-

ciais 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, p. 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”. Diga-se, *en passant*, que 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 preconceitualmente, em favor dos “direitos humanos dos bandidos”.

Existe, todavia, uma limitação nas Ouvidorias de Polícia Estaduais apontada por Mariano: o impedimento de efetuar investigações. Nas suas palavras: “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 corregedores é insatisfatória” (2002, p. 55).

#### 4.3 Ouvidoria de Polícia do Pará

Deve, também, ser destacada a atuação da Ouvidoria de Polícia do Estado do Pará (mais exatamente, Ouvidoria do Sistema de

Segurança Pública), 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 da adoção de medidas objetivando coibir a prática da tortura e o emprego de força letal por parte da polícia.

Tais resultados foram alcançados graças a um trabalho persistente, à coragem e à competência da ouvidora no enfrentamento das resistências às suas iniciativas, oriundas da corporação policial.

Assim, as hipóteses aventadas pela Ouvidoria – e depois comprovadas –, de que os policiais matam tanto ou mais quando estão fora do serviço e a de que nem todos os homicídios envolvendo policiais são comunicados e os que o são nem sempre são investigados, suscitaram várias tentativas de desqualificação da Ouvidoria. Alegava-se, entre outras coisas, que jornal não é “fonte séria” e que “as entidades de direitos humanos são contra a polícia, mas protegem bandido”.

Na seqüência, as medidas adotadas para aperfeiçoar os procedimentos de comunicação de homicídios ao Consep mostram que estas aumentaram 100% logo após a sua adoção. O declínio progressivo de tais comunicações, nos meses subseqüentes, parece indicar que, desde então, a polícia tem 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 a Ouvidoria a requisitar exame ou solicitar cópia de laudos periciais

necessários à confirmação de fato ou situação objeto de denúncia, antes de repassá-los 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 e o debate por elas fomentado sobre democracia e cidadania vêm contribuindo para a mudança da consciência e para a paulatina transformação das instituições no campo da segurança pública do Estado brasileiro.

#### 4.4 Ouvidoria Agrária Nacional

Examinaremos, agora, o papel das ouvidorias enquanto instrumento de mediação. Merece destaque a esse respeito a Ouvidoria Agrária Nacional, criada em 1999 pelo então Ministro Raul Jungmann e 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 (Plano de Execução, 2000).

Ao mesmo tempo, a ação dessa Ouvidoria denota os limites da chamada ouvidoria biônica. Dependendo do seu titular,

pode concorrer positivamente para a democracia, mediante a negociação e a prevenção de conflitos. Mas não se podem 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. O fato é que a ouvidoria biônica tem sempre os seus limites. O ouvidor não poderá dizer “não”, nem se comportar de maneira independente, sequer discordar do órgão que, em tese, fiscaliza. Pois, se o fizer, pode ser destituído por quem o escolheu para a função.

#### 5. Um novo campo ético-político

Os conselhos que atuam nas áreas de segurança e justiça 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” (ONG..., 1997).

Ora, os conselhos anteriormente referidos resultaram precisamente de iniciativas

da “tribo de direitos humanos”, que tomou 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” (Costa Neves, 2002, p. 14).

Este novel espaço público se forja em laços de colaboração inéditos, consubstanciados em uma conjunção de forças que contêm elevada representatividade social. Com efeito, nos conselhos estão presentes as 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 *sui generis* representa um salto de qualidade por permitir a produção de sínteses dialéticas capazes de superar concepções meramente corporativas.

Na verdade, *a práxis* política nesses conselhos permitiu o crescimento do entendimento e da compreensão recíprocos, 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 *locus* 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.

Com efeito, essa reflexão autocrítica constitui o fundamento de um novo conceito: o de segurança pública democrática. Em vez da culpabilização individual, pressupõe a responsabilidade coletiva. 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, p. 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” (Mendonça Filho et al., 2002, p. 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 poderão inverter as práticas que se afirmaram a partir de relações sociais marcadas pela desigualdade e pelo autoritarismo” (Mendonça Filho, et al. 2002, p. 270).

## Referências

- ALAGOAS. Lei Estadual 5.974, de 09.12.1997.
- ALAGOAS. Lei Estadual 6.145, de 13.01.2000.
- AVRITZER, Leonardo. O Governo Lula e o desafio da participação. *Teoria e Debate*, São Paulo, Perseu Abramo, ano 16, n. 54, p. 10-15, jun.-jul.-ago. 2003.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 1, de 2002, de iniciativa do Presidente da República. Transforma o Conselho Nacional de Direitos da Pessoa Humana em Conselho Nacional dos Direitos Humanos.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Ouvidoria Agrária Nacional. *Plano de Execução de Mandados Judiciais de Reintegração de Posse*. Brasília, 2000. Disponível em: <www.mda.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2003.
- BRASIL. Ministério Da Justiça. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. Brasília, 2002. Disponível em: <www.mj.gov.br>. Acesso em: 1.º jul. 2003.
- CANDAU, Vera. Experiências de direitos humanos na América Latina: o caso brasileiro. *Cadernos Novamerica*, Rio de Janeiro, n. 30, set. 2001-2002.
- CIPRIANO, Perly. Sub-Secretário Adjunto da Secretaria Especial de Direitos Humanos. *Depoimento*. 26.08.2003.
- COSTA NEVES, Paulo Sérgio. Introdução. In: ———; RIQUE, Célia; FREITAS, Fábio (Org.). *Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002. p. 13-21.
- COUTINHO, Carlos Nelson. In: Sememaro. *Gramsci e a questão da sociedade civil*. 2001. 261 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.
- CRAVO, Itajiba Farias. Ouvidor de Polícia do Estado de São Paulo. Declaração. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 29 ago. 2003. Painel do Leitor, p. A 3.
- DECRETO 38.539, de 12.09.2002, que institui o regulamento do Conselho Estadual de Justiça e de Segurança Pública.
- ESPÍNOLA, Humberto Pedrosa. Ex-Secretário Executivo dos Direitos da Pessoa Humana. *Depoimento*. 13.07.2002.
- FONSECA, Delson. Procurador da República e ex-Presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos de Alagoas. *Depoimento*. 21.01.2003.
- FREIRE, Cândido Vargas. 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, ago. 2002.
- LYRA, Rubens Pinto. *A democracia participativa no Brasil*. Reconstrução do conceito e características. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3. 28-31.10.2002 *Versão preliminar*, p. 8. Disponível em: <www.cienciapolitica.org.br/encontro/teopol.htm>. Acesso em: 1.º mar. 2003.
- . *A nova esfera pública da cidadania* (Org.). João Pessoa: Editora Universitária, 1996.
- . *A Ouvidoria na esfera pública brasileira* (Org.). João Pessoa: Ed. UFPB; Curitiba: Ed.UFPR, 2000.
- . Os Conselhos Estaduais de Direitos do Homem e do Cidadão e a democracia participativa. SEPARATA. *Revista de Informação Legislativa*, Sub-Secretaria de Edições Técnicas. Senado Federal. Brasília, ano 33, n. 130, p. 175-182, abr.-jun. 1996.
- MARANHÃO. Lei Estadual 7.884, de 31.01.2003.
- MARIANO, Benedito Domingos. Criar uma política democrática. In: ———; FREITAS, Isabel. *Política: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: CORAG, 2002. p. 45-66.
- . Transparência e controle da coisa pública. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 11 jan. 2001.
- MENDONÇA FILHO, Manuel Carlos. *A noção de segurança democrática como alternativa para a crise da função policial*. 2001. p. 13. Mimeografado.
- . et al. Polícia, direitos humanos e educação para a cidadania. *Política e democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002.
- MIRANDA, Nilmário. Discurso proferido na III Conferência Nacional dos Direitos Humanos. Brasília, jun. 2003. Mimeografado.
- MONTE, Roberto. Economista e Presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos e

- Cidadania (COEDHCI) do Rio Grande do Norte. *Depoimento*. 18.07.2003.
- ONG quer controle social da polícia. São Paulo, *Folha de S. Paulo*, 27 mar. 1997. Entrevista com Rubem César Fernandes.
- ONU. Resolução 1.992/54, da Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas.
- PARAÍBA. Lei Estadual 5.551, de 15.01.1992.
- PARAÍBA. Lei Estadual 7.387, de 08.09.2003.
- PARÁ. Lei Estadual 5.994, de 02.02.1996.
- PATRIOTA, Everaldo. Advogado, Presidente do Conselho Estadual de Direitos Humanos de Alagoas e membro titular do Conselho de Segurança desse Estado. *Depoimento*. 13.08.2003.
- PERNAMBUCO. Lei Estadual 12.160, de 20.12.2001.
- PROGRAMA DE GOVERNO DO PARTIDO DOS TRABALHADORES. São Paulo, Perseu Abramo, 2002.
- REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque. O subsistema de segurança pública. Práxis e perspectivas. In: COSTA NEVES, Paulo Sérgio; RIQUE, Célia e FREITAS, Fábio (Org.). *Polícia e democracia: desafios à educação em direitos humanos*. Recife: Bagaço, 2002. p. 259-272.
- RELATÓRIO. *Ouvidoria do Sistema de Segurança Pública do Estado do Pará (1997-2002)*, Belém, 2003. 27 p. Mimeografado.
- RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar 231, de 05.04.2002.
- RIO GRANDE DO NORTE. Lei Estadual 8.304, de 29.01.2003.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei Estadual 10.707, de 15.01.1996.
- ROTHER, Rosa Marga. Ouvidora do Sistema de Segurança do Pará. *Depoimento*. 01.08.2003.
- SADER, Emir. Público versus mercantil. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 19 jul. 2003.
- SÃO PAULO. Lei Complementar 826, de 20.06.1997.
- SÃO PAULO. Leis Estaduais 7.556, de 27.11.1991, e 8.032, de 28.09.1992.
- SCHEINVAR, Estela. Os conselhos e a gestão da política para a infância e adolescência.. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, GT Participação e cidadania, 1.º a 05.09.2003. Campinas, SP.
- SILVA, Marcelo Kunrath. Tradições associativas e democracia: uma análise corporativa das experiências de orçamento participativo na região metropolitana de Porto Alegre. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 1.º a 05.09.2003. Campinas, SP.
- SOARES, Luis Eduardo. Cidade de Deus e pacto pela paz. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 24 fev. 2003.
- TAVARES, José Vicente. Ex-Conselheiro Titular do Conselho de Segurança do Estado do Rio Grande do Sul. *Depoimento*. 20.01.2002.
- TONETO, Bernadete. A Ouvidoria de Polícia de São Paulo e o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. In: LYRA, Rubens Pinto (Org.). *A ouvidoria na esfera pública brasileira*. Curitiba: UFPR; João Pessoa: UFPB, 2000. p. 207-214.
- ZENAIDE, Maria de Nazaré Tavares. Professora universitária e Ex-Presidente do CEDDHC. *Depoimento*. 02.03.2003.