

Conflitos e sua prevenção: o papel dos Conselhos e Ouvidorias de Defesa Social

Rubens Pinto Lyra^(*)

Resumo: Este trabalho, dividido em quatro seções, analisa os conselhos e ouvidorias que atuam na área da segurança e de justiça, a partir do exame da idoneidade de seu formato e de suas atribuições, tendo como fulcro o estudo de sua atuação na prevenção e mediação de conflitos.

Palavras-chave: conselhos; ouvidorias; defesa social.

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 setenta, nas lutas dos movimentos sociais contra a ditadura militar de então. Trata-se de uma revolução silenciosa que há mais de vinte anos vem 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 com os mecanismos de representação, o princípio de participação direta na gestão pública produziu – ou inspirou – a emergência de diversos institutos de gestão ou fiscalização de políticas públi-

^(*)Doutor em Direito, na área de política, pela Universidade de Nancy (França). Professor dos cursos de graduação e pós-graduação em Sociologia (mestrado e doutorado) e em Direito (mestrado) da Universidade Federal da Paraíba e Ouvidor Geral dessa instituição. Fundou e dirigiu a Comissão de Direitos Humanos da UFPB, o Conselho Estadual de Direitos do Homem e do Cidadão, o Fórum Nacional dos Ouvidores Universitários e a Associação Brasileira de Ouvidores.

cas, que corporificam essa *práxis* participativa: as consultas populares, os conselhos gestores de políticas públicas, o orçamento participativo e as ouvidorias.

Tais mudanças repercutiram também, como não podia deixar de ser, 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. E contribuído, concomitantemente, para a geração de um campo ético-político inovador, onde 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, a partir do exame da idoneidade de seu formato e de suas atribuições, tendo como fulcro o estudo de sua atuação na prevenção e mediação de conflitos.

Na primeira seção, teceremos algumas considerações gerais sobre a importância da democracia participativa. Na segunda, faremos a análise dos conselhos gestores ou fiscalizadores de políticas públicas, com atribuições nas áreas da segurança e da justiça. Na terceira, examinaremos as ouvidorias de “polícia” ou de “defesa social”, que atuam como órgãos de fiscalização e proposição e como mediadoras na solução dos conflitos, e a Ouvidoria Agrária Nacional. Finalmente, na quarta, identificaremos a emergência de um novo campo ético-político na *práxis* desenvolvida pelos conselhos supramencionados.

I - A democracia participativa

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 nível estadual, no Rio Grande do Sul - 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 praticamente inexistentes os estudos, do ponto de vista sociológico ou político, de alguns dos institutos acima mencionados, a começar pelas ouvidorias públicas. Sobre esse tema, talvez haja apenas alguns despreziosos trabalhos de nossa lavra.

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 não há praticamente pesquisas a respeito, exceto alguns artigos de nossa autoria.

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.

Last but not least: é nítido o contraste entre a importância do tema abordado e o descaso com o que foi, na prática, relegado, na campanha eleitoral do candidato petista à Presidência. No que se refere, especificamente, à segurança pública, os partidos progressistas se dizem comprometidos com a sua reforma democrática. Todavia, os debates políticos sobre participação cidadã na gestão pública praticamente não ocorreram durante a campanha já referida. Tudo que diz respeito à proposta de “radicalizar a democracia” - central no programa do PT - foi descartado na campanha presidencial. Por outro lado, o governo petista, nos seus primeiros meses, parece seguir o mesmo diapasão. Em nome, quem sabe, da *realpolitik*, o pragmatismo reina soberano.

II – Conselhos nas áreas da Segurança e da Justiça

Avaliaremos, primeiramente, os requisitos de legitimidade para a constituição desses conselhos, que se denominam de “defesa social”, de “segurança” ou de “segurança e justiça”.

Em primeiro lugar, é bom lembrar que tais Conselhos integram o Poder Executivo dos Estados. Em assim sendo, 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, válida mesmo não existindo paridade. Isto porque, tendo o Poder Executivo, no qual se inserem esses Conselhos, como chefe um Governador eleito por sufrágio universal - a quem cabe, portanto, a coordenação de políticas públicas - 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 homoloquem as suas decisões.

A segunda condição reside na autonomia das entidades que participam dos conselhos. Atenção: não é autonomia do Conselho perante o Estado, ao qual está vinculado, mas das entidades que representam a sociedade no Conselho. Devem ter respeitada politicamente a sua autonomia pelos representantes do Governo. 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 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, há sete meses ele não é convocado para reuniões desse órgão (TAVARES, 2001).

Quanto aos conselhos de direitos humanos, dos doze em funcionamento, somente cinco ou seis têm a maioria de seus integrantes constituídos de entidades ou órgãos – públicos ou privados - independentes do 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. Há seis ou sete Conselhos de Direitos Humanos cujas diretorias, livremente eleitas, conduzem a sua ação independentemente do Governo.

No caso dos conselhos - pelo menos nos que atuam nas áreas da segurança e da justiça - deve-se abandonar a dicotomia organização governamental e não governamental, como critério para definir a participação nesses colegiados, tendo em vista que a maioria das entidades representativas da sociedade civil não se enquadra 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 (CEDDHC) da Paraíba e, ao mesmo tempo, exerce funções de fiscalização que são prerrogativas de Estado. Da mesma forma, os diferentes con-

selhos profissionais. Por seu turno, a Associação Paraibana de Imprensa não configura o perfil clássico de uma ONG. Todas as entidades acima referidas fazem parte do CEDDHC.

Já a Comissão de Direitos Humanos, apesar de pertencer a 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 CEDDHC foi o primeiro Conselho de Direitos Humanos criado no Brasil. 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, finalmente assegurado com a modificação da lei que criou o Conselho paulista, (Leis Estaduais de 1991 e de 1992). Com efeito, sem a garantia desse direito a autonomia do Conselho fica, em grande parte, esvaziada, mesmo quando os demais requisitos para sua independência estejam presentes.

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 ocorra, as responsabilidades de governo são melhor compartilhadas pelos cidadãos. A presença destes implica, geralmente, em uma maior transpa-

rência 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. 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 referir-me 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 (*CANDAU, 2002, p.*)

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.”

Prosegue Candau (2002):

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 (2002) 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.

Sublinharemos que a ação educativa promovida pelos Conselhos Estaduais de Direitos Humanos, graças à presença inovadora de entidades de vanguarda da sociedade, contribuiu enormemente para o processo de profunda modificação nas relações da polícia com a sociedade.

Queremos acrescentar às observações de Candau (2002) algumas informações complementares. 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. 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. Na Paraíba, em particular, a Polícia Militar tem forte presença nas promoções do Conselho de Direitos Humanos deste Estado. Nas fotografias de eventos promovidos pelo CEDDHC, desde os seus primórdios, só vemos, no apagar das luzes destes, quepe e farda. Os policiais militares são mais disciplinados, ficam até o fim. De qualquer forma – façamos-lhes justiça –, são sempre os mais numerosos.

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 - 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, 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, 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.

A ação dos Conselhos de Segurança e de Justiça dotados de expressiva participação da sociedade - os do Pará e de Alagoas - segue o mesmo diapasão. Relato 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.

Deve-se registrar, pela sua importância, a ação do Conselho Estadual de Direitos Humanos de Alagoas (CEDH-AL) no que diz respeito às atividades relacionadas com a formação de policiais em Direitos Humanos, e os resultados práticos obtidos.

As iniciativas do CEDH-AL 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. (FONSECA, 2003).

Aliás, esse comportamento da Polícia Militar de Alagoas fez com que fosse distinguida, pelo Movimento Nacional de Di-

reitos Humanos com “menção honrosa”, pela sua atuação destacada nessa área.

No caso do Conselho de Segurança e de Justiça de Alagoas a ênfase no princípio da participação popular é tal que uma das suas atribuições é a de garantir a vigência desse princípio “através da integração dos órgãos de segurança com a sociedade civil”. (Art. 3º, inciso II do Dec. 38.589, de 12/9/2000).

III – Ouvidorias de polícia ou de defesa social

No meu entender, para que elas sejam legítimas, necessitam serem autônomas, quer dizer, terem 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. Lamentavelmente, a realidade é outra. No mínimo noventa por cento das ouvidorias brasileiras são biônicas. Entretanto, há muitos elementos promissores que vêm ganhando espaço ultimamente e que fortalecem uma vertente político-ideológica distinta da visão modernizadora que comandou até agora o processo de evolução das ouvidorias, para a qual o que importa é a racionalidade competitiva e a eficácia gerencial. Uma vertente democrática-popular, se esses termos não trouxer associações indevidas. Para essa vertente, a pedra de toque da legitimidade da Ouvidoria é sua autonomia.

O caso da Ouvidoria de Polícia do Estado de São Paulo é típico, 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 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 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.

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)

O que as Ouvidorias podem fazer em relação à temática que abordamos? Elas previnem os conflitos quando o Ouvidor é competente e democrático na sua ação propositiva. O exemplo principal vem de São Paulo.

Mariano (2001), pioneiro na matéria, desenvolveu, junto com o que há de melhor da sociedade civil de São Paulo em direitos humanos - melhor, quero dizer, em termos de capacidade e de dedicação - 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 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).

É, também indubitável que os milhares de casos de tortura, maus-tratos e outras ilegalidades investigadas pela Ouvidoria e 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 (2000), 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 rara-

mente 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 preconceituosamente, em favor dos “direitos humanos dos bandidos”.

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.

Examinaremos, agora, o papel das Ouvidorias enquanto instrumento de mediação. Merece destaque, a esse respeito, a Ouvidoria Agrária Nacional, dirigida pelo Desembargador aposentado Gersino 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.

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 recentemente desconsiderado pelo Presidente da República, 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 comportar-se 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.

IV – Um novo campo ético-político

Na última parte deste estudo, vale a pena refletir sobre as inovações - mormente as de caráter ético-político - introduzidas pelos conselhos que atuam nas áreas de segurança e justiça, que vêm produzindo, quando a cidadania neles tem voz ativa, um novo campo ético-político.

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 freqüência relativa de cursos de Direitos Humanos nas polícias, dados por atores externos.” (COSTA NEVES, 2002, p.14).

Vê-se que este nóvel espaço público se forja em laços de colaboração inéditos, consubstanciados em uma conjunção de forças que contém elevada representatividade social. Com efeito, nos conselhos em análise 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 *sui generis* representa um salto de qualidade, por permitir a produção de

sínteses dialéticas superadoras de concepções meramente corporativas, restritas ao universo de determinados setores sociais.

Na verdade, a *práxis* 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 tal forma que a participação de cada setor não se dá em compartimentos estanques, mas se processa mediante a convergência das partes envolvidas em torno de posições negociadas. 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.

O antropólogo Rubem César Fernandes, coordenador do Viva Rio, um movimento criado para tentar diminuir a violência no Rio, se expressa com muita felicidade sobre o tema ao dizer que “A gente não percebe que há um movimento positivo no sentido de aproximação entre polícia e sociedade civil. Há uma transformação histórica, se você pensar que há alguns poucos anos existia a tribo dos direitos humanos, de um lado, e a tribo da segurança, de outro, e elas guerreavam. No Brasil, já 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 que segurança não é assunto de polícia, de Exército, de Estado.”(FERNANDES, 1997)

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. Mas a sua esfera de abrangência compreende também outros espaços onde essas práticas se desenvolvem, sobretudo as que colocam em cheque o próprio conceito de educação dominante

nessa área, substituindo-o por uma visão contratualista e dialógica da educação para a cidadania (NEVES, 2002, p.17). Essa visão possibilita que crenças e valores sejam repensados coletivamente, e, conseqüentemente, que novas relações possam estabelecer-se entre a polícia e a sociedade. (MENDONÇA FILHO et al, 2002, p.97).

Entendemos que é a partir de diálogo aberto entre iguais - sociedade, militantes e órgãos de segurança - que se deve discutir os maniqueísmos, as limitações corporativas e o autoritarismo tão sufocantes, presentes, até mesmo, nos círculos mais comprometidos com os direitos humanos e nos nossos melhores movimentos sociais. E, também, sem dúvida, naquelas instituições mais "briosas" e "gloriosas" que, em virtude de uma série de aspectos ligados a sua história, exacerbados no período ditatorial, tantas vezes afastaram-se da missão para a qual foram instituídas: a de promover, através do respeito aos direitos da cidadania, a paz social.

Com efeito, essa reflexão autocrítica constitui o fundamento de um novo conceito: o de segurança pública democrática. Quer dizer, o reconhecimento das diferenças que precisam ser envolvidas na negociação do espaço de convivência societária. Ao invés 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 poderá inverter as práticas que se afirmaram a partir de relações sociais marcadas pela desigualdade e pelo autoritarismo”. (REGINATO, 2002, p.270).

Referências

CANDAU, Vera. Experiências de Direitos Humanos na América Latina: o caso brasileiro. **Cadernos Novamerica**, Rio de Janeiro, n. 30, p. 30-74, set. 2002.

COSTA NEVES, Paulo Sérgio. Introdução. In. **POLÍCIA e democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Bagaço, Recife, 2002. p. 13-21.

CONSELHO ESTADUAL DE JUSTIÇA E DE SEGURANÇA PÚBLICA. Decreto Nº 38.539, de 12/ 9/ 2002, que institui o regulamento do Conselho. Maceió, 2002.

FONSECA, Delson. **Depoimento**. 21/01/2003. (Informação oral).

FERNANDES, Rubem Cesar. ONG quer controle social da polícia. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 27.5.2003. (Entrevista).

FREIRE, Cândido Vargas. **Palestra** proferida no Seminário Nacional sobre Violência e Políticas Públicas. Câmara do Deputados. Brasília, DF, ago. 2002.

LYRA, Rubens Pinto. **A democracia participativa no Brasil: reconstrução do conceito e características**. Trabalho apresentado no 3º. Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. 28-31/10/2002 *Versão preliminar*, p. 8. Disponível em: <http://www.cienciapolitica.org.br/encontro/teopol.htm> Acesso em: 30 dez. 2002.

_____. Os Conselhos Estaduais de Direitos do Homem e do Cidadão e a democracia participativa. Separata. de: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília,DF, ano 33, n. 130, p.175-182, abril-jun. 1996.

MARIANO, Benedito Domingos. Transparência e controle da coisa pública. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 11/01/2001.

MENDONÇA FILHO, Manuel Carlos. et al. Polícia, direitos humanos e educação para a cidadania. In. **Política e democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Recife: Bagaço, 2002. p.85-110.

MENDONÇA FILHO, Manuel Carlos. **A noção de segurança democrática como alternativa para a crise da função policial**. 2001, p. 13, mimeog.

REGINATO, Andréa Depieri de Albuquerque. O sub-sistema de segurança pública. Práxis e perspectivas. In. **POLÍCIA e democracia: desafios à educação em direitos humanos**. Recife: Bagaço, 2002. p. 259-272.

TONETO, Bernadete. A Ouvidoria de polícia de São Paulo e o Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia. In: LYRA, RUBENS PINTO. **A Ouvidoria na Esfera Pública Brasileira** (Org.) CURITIBA: Editora da Universidade Federal de Curitiba, 2000. p. 207-214.

TAVARES, José Vicente. **Depoimento**. 20/01/2002. Porto Alegre, 2002. (Informação oral).

