



# OUTRO SISTEMA É POSSÍVEL

## A REFORMA DO JUDICIÁRIO NO BRASIL

Coordenador  
Conor Foley

Prefácio

José Eduardo Martins Cardozo, Ministro da Justiça



the global voice of  
the legal profession



Conor Foley

**OUTRO SISTEMA É POSSÍVEL**  
**A REFORMA DO JUDICIÁRIO NO BRASIL**

1ª edição

Brasília, 2012



the global voice of  
the legal profession

### **International Bar Association**

4th Floor, 10 St Bride Street, London EC4A 4AD  
T: +44 (0)20 7842 0090 F: +44 (2)20 7842 0091

editor@int-bar.org  
www.ibanet.org

ISBN 978-85-912724-2-6

© International Bar Association 2012

### **PARCERIA**

Ministério da Justiça Secretaria de Reforma do Judiciário, Brasília.

### **REALIZAÇÃO**

International Bar Association  
United Kingdom Foreign and Commonwealth Office

### **ORGANIZADOR DO PROJETO**

Alex Wilks (Senior Programme Lawyer, International Bar Association's Human Rights Institute)

### **COORDENADOR**

Conor Foley

### **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA:**

José Eduardo Cardozo (Ministro de Estado da Justiça)  
Flávio Croce Caetano (Secretário de Reforma do Judiciário)  
Kelly Oliveira de Araújo (Diretora do Departamento de Política Judiciária)  
Wagner Augusto da Silva Costa (Chefe de Gabinete)  
Eduardo Machado Dias (Coordenador-Geral de Provimento e Vacância)  
Washington Leonardo Guanaes Bonini (Coordenador-Geral de Modernização da Administração da Justiça)

### **EQUIPE DE PRODUÇÃO E EDIÇÃO DA INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION**

Emily Silvester (Editor)  
Kath Farrell (Editor)  
Leonie Girard (Design Gráfico)  
Cida Taboza (Índice)  
Hannah Caddick (Assistente Editorial)

## AGRADECIMENTOS

O IBAHRI gostaria de agradecer todos os indivíduos que contribuíram, com assistência, tempo e esforço inestimáveis, para a produção deste livro: Gabriela Barros de Luca, Wagner Augusto da Silva Costa, Stefanie Ferraz, Pedro Freitas, Cyro Pereira Isolan, Eduardo Machado Dias, Marcela Magalhães, Michelle Morais Graciela e Silva, Margarida Hourmat, João Pedro Lacerda de Sá Teles, Raquel Pérez Lozano, Thiago Farias Lima Silva, Luciana Pinto da Silva, Danielle Renée Machado de Oliveira.

O IBAHRI também gostaria de agradecer às seguintes instituições, por suas respectivas colaborações com o projeto: ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, à Defensoria Pública do Estado de São Paulo, à Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Este projeto foi financiado pelo Ministério das Relações Exteriores do Reino Unido (*United Kingdom Foreign and Commonwealth Office*). Nós somos especialmente gratos a Ivone Dezaneti, Philip Everest e Marcia Sumire, da Embaixada Britânica em Brasília, pelo apoio e dedicação. Finalmente, o IBAHRI é grato à Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça pela publicação deste livro em inglês e em português.



# CONTEÚDO

PREFÁCIO	1
José Eduardo Cardozo <i>Ministro de Estado da Justiça</i>	
APRESENTAÇÃO	3
Flávio Croce Caetano <i>Secretário de Reforma do Judiciário</i>	
APRESENTAÇÃO	5
Juiz Richard Goldstone	
BIOGRAFIAS DOS COLABORADORES	7
INTRODUÇÃO	13
Outro Sistema é Possível: Reformando a Justiça Brasileira	
CAPÍTULO UM	27
O mutirão carcerário – Conor Foley	
CAPÍTULO DOIS	47
Assistência Jurídica e Presos em Prisão Preventiva: uma experiência na cidade do Rio de Janeiro – Julita Lemgruber e Marcia Fernandes	
CAPÍTULO TRÊS	73
O Projeto <i>Advocacy</i> – Helena Romanach, José de Jesus Filho e Juana Kweitel	
CAPÍTULO QUATRO	87
A Revolução Silenciosa: Innovare e Reforma do Judiciário – Conor Foley	
CAPÍTULO CINCO	101
Justiça Comunitária: Uma justiça para a construção da paz – Gláucia Falsarella Foley	
CAPÍTULO SEIS	121
O Modelo Brasileiro de Assistência Jurídica: Características da Defensoria Pública a partir da Constituição de 1988 – Carlos Weis	
CAPÍTULO SETE	137
O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) no Brasil e o seu trabalho nas instituições carcerárias da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – Felipe Donoso	
CAPÍTULO OITO	151
A <i>International Bar Association</i> no Brasil – Estabelecendo Parcerias – Alex Wilks	
CAPÍTULO NOVE	169
Lutando pela Paz nas Favelas do Rio de Janeiro e além – Luke Dowdney	
CAPÍTULO DEZ	187
Justiça criminal e política penitenciária: uma agenda positiva para a reforma – Pierpaolo Cruz Bottini	
ÍNDICE	199





## PREFÁCIO

Apesar de legítimas algumas críticas feitas ao sistema de justiça brasileiro, temos também muitas razões para nos orgulhar, especialmente se nos compararmos a outros países com níveis semelhantes de desenvolvimento econômico, social e político. Na verdade, o atual clima de otimismo permite a conclusão de que o Brasil pode finalmente estar chegando a um futuro brilhante. Contudo, não devemos nos esquecer da dimensão dos desafios que nos confrontam e que ainda enfrentamos.

Ao reduzir a desigualdade social, o Brasil contrariou uma tendência mundial. Eis que, na última década, tal disparidade aumentou em praticamente todos os outros países mais desenvolvidos do mundo. Iniciativas governamentais bem-sucedidas também tiveram um impacto impressionante na redução das taxas de pobreza absoluta e de crimes violentos. No entanto, não há motivo para complacência quanto ao nosso êxito, porque, historicamente, esses índices se revelaram significativamente altos, infligindo a nossa sociedade e as vidas de tantas pessoas.

A transição da ditadura para a democracia impôs profundos e multifacetados desafios ao nosso sistema de governo e de justiça. Nós experimentamos realidades pelas quais outros países atravessam hoje – particularmente na África subsaariana e no Oriente Médio. Uma lição que aprendemos com a transição é que a reforma judicial é uma preocupação para todos e não apenas para o Judiciário ou o Executivo. O desenvolvimento contínuo social e econômico do Brasil não teria sido possível sem o reforço da capacidade do sistema judicial de funcionar de acordo com as necessidades de seus cidadãos.

Este livro conta a história da ‘revolução silenciosa’ no sistema de justiça brasileiro. Ele reúne uma gama de atores, nacionais e internacionais, e baseia-se em uma rica variedade de experiências. A publicação não procura minimizar os muitos problemas que ainda temos a enfrentar, tais como as condições de muitas das nossas prisões, a lentidão e a inacessibilidade dos processos judiciais e a contínua debilidade do nosso sistema de defensoria pública. Mas, ao destacar o que temos alcançado e o que ainda precisa ser feito, esta obra se coloca em duas direções.

Primeiramente, mostra que muitos dos nossos mais bem-sucedidos programas nacionais começaram localmente, em uma comunidade ou por meio de esforços voluntários, antes de ganharem escala nacional. Os brasileiros se orgulham de sua ingenuidade criativa e do número de iniciativas de ‘justiça comunitária’ que se desenvolveram nos últimos anos, que é impressionante. Ao fornecer um breve relato de algumas experiências, o livro pretende inspirar outras.

Em segundo lugar, acreditamos que algumas das experiências descritas neste livro podem ganhar relevo no plano internacional. Nosso governo reconhece a dimensão do desafio de concretizar os compromissos contidos nas convenções internacionais sobre direitos humanos que o Brasil ratificou. Embora universais em seu alcance, cada país se esforça para implementá-los dentro de sua própria especificidade social, econômica, política e histórica. Nossas experiências de reformas do setor judiciário podem ser de grande relevância para outros países que enfrentam desafios semelhantes.

Ao oferecermos nossas experiências esperamos contribuir com o debate, na esperança de aprender com as demais que nos cercam. Não raro, os organismos internacionais promovem projetos de reforma para o setor da justiça, desenvolvidos no norte global e pré-embalados para exportação, como se fossem os únicos modelos a serem oferecidos. Um diálogo no sul global é urgentemente necessário, baseado no respeito mútuo e na reciprocidade, a partir do qual novos paradigmas podem surgir.

**José Eduardo Cardozo**

Ministro de Estado da Justiça

## APRESENTAÇÃO

A Secretaria de Reforma do Judiciário (SRJ) do Ministério da Justiça é responsável pela “formulação, promoção, supervisão e coordenação do processo de reforma da administração da justiça ao promover o diálogo entre os poderes legislativo, executivo e judiciário.” Sua criação, em 2003, representou o início de um processo de reforma consagrado com a promulgação da Emenda Constitucional 45/2004, que estabeleceu o Conselho Nacional de Justiça e promoveu grandes avanços na modernização e democratização da justiça brasileira. A principal missão institucional da SRJ é articular a cooperação entre os órgãos públicos e orientar as ações políticas públicas capazes de qualificar a prestação jurisdicional, dentro dos limites constitucionalmente definidos.

O debate sobre a reforma do judiciário deve ser amplo, uma vez que interessa a todos os setores da sociedade e não somente ao Poder Judiciário ou Executivo. Não é possível sustentar que o desenvolvimento do país, a redução da pobreza e da desigualdade e o fortalecimento da democracia são alcançáveis sem um judiciário que funcione de acordo com as necessidades dos cidadãos.

À frente do processo de reforma do Sistema de Justiça brasileiro – defensorias públicas, tribunais de Justiça e unidades do Ministério Público dos estados e da União – a Secretaria de Reforma do Judiciário vem desempenhando o papel protagonista de coordenar, liderar e replicar as boas práticas relacionadas ao setor, desde a colaboração na modernização da administração da Justiça, realizando ações para o fortalecimento da Defensoria Pública, e desenvolvendo projetos que viabilizam o acesso à justiça.

A SRJ vem implementando ações com foco na ampliação do acesso à justiça por meio de ações de garantia dos direitos de cidadania; animação de redes de informação; capacitação de operadores do Direito e do voluntariado; fortalecimento dos órgãos do Sistema de Justiça para ampliar oferta de assistência jurídica e tornar mais célere a prestação jurisdicional; aproximação da justiça com jurisdicionado, por meio da criação de espaços de convergência e prestação de serviços públicos - centros de Justiça Comunitária e Casa de Direitos; e o incentivo ao uso de meios alternativos de solução de conflitos, com foco na criação e disseminação de conhecimento nos meios acadêmico.

Iniciativas como a publicação deste livro para a promoção do acesso à Justiça no Brasil e para a análise de experiências internacionais contribuem para a democratização da justiça. O conhecimento evita a repetição de erros e potencializa os acertos. Quase 10 anos após o início da reforma do Judiciário no Brasil, o momento é de articulação e disseminação das boas práticas que fortalecem o acesso à Justiça no Brasil, para que a construção e ampliação desse conceito sejam compartilhadas por todos os entes públicos e segmentos sociais. A publicação desta obra trata de uma reflexão necessária e oportuna.

Flávio Croce Caetano  
Secretário de Reforma do Judiciário



## APRESENTAÇÃO

Estabelecido em 1995, o Instituto de Direitos Humanos da Ordem Internacional dos Advogados (IBAHRI) trabalha para promover os direitos humanos e o estado de direito pelo mundo e, nesse sentido, vem desenvolvendo uma variedade de projetos para construir capacidade, advogar por mudança e ressaltar questões de interesse ao público, à mídia e à comunidade jurídica. Nos últimos anos, o IBAHRI treinou juízes e advogados da Colômbia ao Timor Leste, conduziu missões de esclarecimento de fatos na Síria, Venezuela e Zimbábue, e desenvolveu associações de advogados no Afeganistão e Suazilândia.

Desde o lançamento, em 2009, de seu primeiro relatório sobre o Brasil, que analisou os desafios do sistema de justiça penal, o IBAHRI tem tido o prazer de trabalhar em colaboração com uma vasta gama de atores no setor de justiça brasileiro. Por exemplo, em 2010, o IBAHRI se uniu com o Instituto Innovare para conceder um prêmio especial de acesso à justiça; e, em 2011, trabalhou em parceria com inúmeras instituições de justiça, federais e estaduais, para realizar uma série de treinamentos sobre combate à tortura para juízes, promotores, defensores públicos e advogados. Apesar da complexidade das questões diante do sistema de justiça penal brasileiro, é claro que há dinamismo e comprometimento bastante reais dentro do governo e da sociedade civil para solucionar os problemas que existem. É claro também que há interesse significativo da comunidade internacional na forma como os brasileiros, usando a habilidade criativa pela qual são tão famosos, trabalharam para lidar com tais desafios.

Dessa forma, é uma enorme honra para o IBAHRI apresentar, em conjunto com o Ministério da Justiça do Brasil, este livro, que não apenas destaca alguns dos desafios colocados ao sistema de justiça penal brasileiro, mas, de maneira importante, também apresenta potenciais soluções. Nós esperamos que este livro seja uma valiosa contribuição aos debates sobre reforma penal na comunidade jurídica brasileira e além.



**Juiz Richard Goldstone**  
IBAHRI Honorary President



## BIOGRAFIAS DOS COLABORADORES

**Pierpaolo Cruz Bottini** – Professor-doutor da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, foi membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça. Mestre e doutor em direito penal pela Faculdade de Direito da USP, chefiou a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça em 2005 e 2006, e o Departamento de Modernização da Justiça do Ministério da Justiça em 2003 e 2004. É coordenador regional do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Autor da obra “Crimes de perigo abstrato e princípio da precaução na sociedade de risco” (RT, 2007), coordenou e publicou as obras “Reforma do Judiciário” (Saraiva, 2005), “A nova execução dos títulos judiciais” (Saraiva, 2006), e inúmeros artigos em periódicos e publicações especializadas.

**Luke Dowdney** – Membro da Mui Excelente Ordem do Império Britânico (MBE) – é o fundador e diretor do Luta pela Paz (LPP), [www.lutapelapaz.org](http://www.lutapelapaz.org). Ele é mestre em antropologia social pela Universidade de Edimburgo. Ele é o autor de *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro e Nem Guerra Nem Paz*. Luke venceu o campeonato de boxe de médio-ligeiros das Universidades Britânicas em 1995 e tem treinado jovens boxeadores no Brasil na LPP desde 2000. Em 2004, ele recebeu o MBE por “serviços para prevenção de exploração e violência contra criança no Brasil”. Ele também recebeu premiação como *Ashoka Fellow* e empreendedor social. Em abril de 2007, Luke venceu o prestigioso “Prêmio de Esporte para o Bem” na *Laureus World Sports Awards*. Em 2008, ele foi convidado para ser um Embaixador para Além do Esporte e, em 2009, ele se tornou um Jovem Líder Global pela *Schwab Foundation for Social Entrepreneurship*. Em maio de 2011, ele lançou *Luta Limited* ([www.luta.co.uk](http://www.luta.co.uk)), uma nova marca de roupas de luta e de estilo de vida, que doará metade de seus lucros para a LPP.

**Felipe Donoso** é Chefe da Delegação Regional do Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) na Argentina, Chile, Brasil, Paraguai e Uruguai. Em 2009, ele iniciou o desenho e a implementação do projeto-piloto do CICV no Rio de Janeiro, o qual pretende oferecer uma resposta multidisciplinar a graves crises humanitárias causadas por violência armada em ambientes urbanos. Ele participou de inúmeras missões de campo pelo CICV em países afetados por conflito armado e emergências humanitárias (Angola, Burundi, República Democrática do Congo, Índia Caxemira, Quênia, Moçambique, Peru e Sudão), dos quais ele foi o Chefe da Missão e o Chefe da Delegação (Haiti, Sudão do Sul e Filipinas). Durante suas várias tarefas, ele foi exposto a inúmeras questões de relevância à proteção de detentos contra violações e abusos. Ele é graduado pelo Departamento de Ciência Política da Universidade de Genebra.

**Márcia Adriana Fernandes** é advogada criminalista no Centro de Prática Jurídica da Faculdade de Direito do Ibmec, no Rio de Janeiro, e pesquisadora na Associação pela Reforma Prisional. Ela é Mestre em Ciências Penais e Criminologia pela Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, e Pós-Graduada em Direito e Psicanálise. Ela também concluiu formação em Direitos Humanos pela Universidade de Pablo de Olavide, na Espanha.

**José de Jesus Filho** é o Consultor Jurídico da Pastoral Carcerária brasileira. Ele monitora condições das prisões brasileiras desde 1995 e trabalhou como advogado em mais de 100 casos de tortura. Ele é membro do Comitê Nacional Contra Tortura, e colaborou no rascunho do atual Projeto de Lei de Implementação do Mecanismo Preventivo Nacional. Ele é Mestre em Direito Criminal pela Universidade de Brasília e Bacharel em Direito Criminal pela Universidade de São Paulo. Publicou um relatório sobre tortura em prisões a partir de uma perspectiva preventiva, assim como artigos sobre tortura e outras violações de direitos humanos dentro de prisões. Em 2006, ele criou uma base de dados *online* para registrar casos de tortura no Brasil, a qual está disponível para voluntários trabalhando na área.

**Gláucia Falsarella Foley** é uma juíza do Juizado Especial Criminal de Taguatinga e coordenadora do Programa Justiça Comunitária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios (TJDFT). Esse projeto recebeu o prêmio do Instituto Innovare em 2005 e, desde então, tem sido utilizado como modelo para o desenvolvimento de uma política nacional pelo Ministério da Justiça. Ela é Mestre em Direito pela Universidade de Brasília e conduziu pesquisa como Pesquisadora Visitante no Centro de Direitos Humanos da Universidade de Essex, Reino Unido, e no Instituto para Estudos Jurídicos da Universidade de Wisconsin, Madison, Estados Unidos. Ela é a autora de *Justiça Comunitária – Por uma Justiça de Emancipação*.

**Conor Foley** trabalhou para o Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas (UNDPKO), para o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), UN-Habitat e Anistia Internacional, em mais de 20 zonas de conflito e pós-conflito, incluindo Albânia, Armênia, Azerbaijão, Colômbia, Costa do Marfim, República Democrática do Congo, Timor Leste, Indonésia, Libéria, Macedônia, Malawi, Moçambique, Sérvia, Sudão do Sul, Sri Lanka, Tajiquistão, Uganda e Zimbábue. Ele passou um ano como Oficial de Proteção pelo ACNUR em Kosovo e instalou e administrou a rede de centros de assistência jurídica no Afeganistão. Ele conduziu avaliações do Programa de Reforma Judicial do Afeganistão, avaliação de necessidades para o Judiciário Malauí e um estudo do Instrumento Europeu para Democracia e Direitos Humanos em Angola. Ele também foi o responsável por programas de treinamento para o Departamento Jurídico da Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na Bósnia-Herzegovina, e para missão da União Europeia de monitoramento do cessar-fogo na Geórgia. Ele é Pesquisador Visitante no Centro Jurídico de Direitos Humanos da Universidade de Nottingham, no Reino Unido, e *Visiting Fellow* na Universidade de Essex, Reino Unido. Seu último livro, *The Thin Blue Line: how humanitarianism went to war*, foi publicado pela Verso em 2010.

**Juana Kweitel** é a Diretora de Programa da Conectas Direitos Humanos desde abril 2011. Ela é Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex, Reino Unido, e Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo. Advogada formada pela Universidade de Buenos Aires, Argentina. Anteriormente, ela trabalhou como coordenadora institucional do CELS na Argentina (Centro por Estudos Jurídicos e Sociais) e coordenou o Programa de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da mesma instituição. Ela é também faz parte do Comitê Executivo da revista *Sur – International Journal on Human Rights*, [www.surjournal.org](http://www.surjournal.org).



**Julita Tannuri Lemgruber** é a Coordenadora do Centro para Estudos sobre Público e Cidadania na Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro. Ela é Mestre em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Ela desenvolveu diferentes posições dentro do Sistema Penitenciário no estado do Rio de Janeiro, inclusive como Diretora Geral. Ela também foi a Ouvidora da Polícia no Estado do Rio de Janeiro. Ela foi membro do Conselho Nacional para Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça. É uma das atuais conselheiras da Aliança Global para Justiça baseada em Lagos, na Nigéria. Ela também é a Secretária Executiva da Associação para a Reforma Prisional no Brasil.

**Helena Romanach** é advogada e cientista social. Mestre pela Escola de Direito (2004) da Universidade de Nova York (NYU) no Programa de Serviço Público Global. Ele conduziu pesquisa como *Global Public Service Fellow* na NYU. Ela coordena atualmente a área de Justiça Criminal do Instituto Sou da Paz em São Paulo.

**Carlos Weis** é um Defensor Público em São Paulo e é atualmente o Coordenador do Núcleo de Cidadania e Direitos Humanos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo. Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo e autor do livro *Direitos Humanos Contemporâneos*, assim como autor de inúmeros artigos jurídicos. Ele foi membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça (2002-2008).

**Alex Wilks** é advogado no Reino Unido e *Senior Programme Lawyer* do Instituto de Direitos Humanos da *International Bar Association* (IBAHRI) em Londres. Anteriormente, ele foi consultor jurídico sobre questões de direitos humanos na Câmara dos Lordes Britânica (*House of Lords – antiga Suprema Corte*). Entre 2007 e 2008, ele foi o especialista jurídico da IBAHRI em Cabul, onde trabalhou para estabelecer a primeira associação de advogados do Afeganistão. Ele é atualmente responsável por projetos na América Latina, assim como no Timor Leste, Líbia e Sri Lanka. Ele conduz treinamentos em direitos humanos para parlamentares, assim como para a Força Tarefa sobre Terrorismo da IBA. Ele é Mestre em Direito Internacional dos Direitos Humanos pela Universidade de Essex, no Reino Unido.



# INTRODUÇÃO

Reformando a Justiça Brasileira:  
um novo modelo para cooperação e  
desenvolvimento internacional

Muito já foi escrito sobre os problemas do sistema penal brasileiro. Este livro é sobre soluções. Estas não são soluções teóricas a serem propostas para o futuro, em um mundo abstrato ou ideal, e sim soluções verdadeiras atualmente sendo implementadas por todo o país. O livro foi escrito para apoiar a controvérsia do Professor Joaquim Falcão de que uma 'revolução silenciosa' está acontecendo no sistema judiciário brasileiro; uma revolução que está indo em direção a reformas simultâneas através de uma gama de diferentes setores e em uma ampla variedade de maneiras diferentes.

O livro agrega diversos atores do processo revolucionário. Alguns estão trabalhando de dentro do sistema, como juizes, promotores e defensores públicos, e outros de fora, em organizações da sociedade civil, grupos de campanhas e centros de pesquisa. Alguns estão trabalhando nos presídios e em outros locais de detenção; alguns estão trabalhando nas comunidades mais marcadas por crimes violentos. Alguns estão se esforçando para reformar o sistema jurídico, enquanto outros encaram os desafios da implementação de novas leis. Alguns são brasileiros, trabalhando para instituições nacionais, enquanto outros trabalham para organizações estrangeiras preocupadas com a justiça brasileira de uma perspectiva internacional.

A diversidade desse grupo é tanto sua força como sua fraqueza. Como será discutido adiante, as inovações atualmente em curso estão quebrando o paradigma existente sobre as reformas do judiciário no Brasil. Porém, há o perigo de que se cada iniciativa for vista de forma isolada das demais, sua importância coletiva seja subestimada e seu impacto correspondente seja reduzido. Formar parcerias genuínas em apoio a esse processo de reforma em nível nacional e internacional é um desafio colossal. Espera-se que este livro dê uma pequena contribuição para essa tarefa.

O que acontece com o sistema judiciário brasileiro é de interesse internacional. O Brasil tem a quarta maior população carcerária do mundo e os números estão crescendo rapidamente. Isso vai ao encontro de uma tendência geral de aumento dos números carcerários mundialmente. A crise no sistema penal brasileiro deveria servir como um alerta assustador a vários outros países sobre a necessidade de reformas. Os exemplos de boas práticas também têm relevância internacional.

Os argumentos a favor da reforma penal podem ser colocados de forma simples. Custa dinheiro manter as pessoas detidas e o dinheiro utilizado com os presídios não pode ser gasto no desenvolvimento de programas alternativos que se mostraram mais eficientes na redução da criminalidade. A prisão de pessoas por crimes de baixo potencial ofensivo é, portanto, contraproducente porque é mais provável que elas se tornem reincidentes do que se fossem condenadas por sentenças não privativas de liberdade. Existem fortes razões utilitárias para tentar reduzir o número de pessoas que são encarceradas e para usar a reclusão apenas como o último recurso, no caso de crimes mais graves.

Contudo, muitas vezes há uma forte pressão pública para a adoção de políticas penais mais 'duras' nas sociedades que sofrem com altos índices de criminalidade. Estados democráticos não podem correr o risco de ignorar a opinião pública ou os sentimentos dos eleitores. Crimes de grande repercussão e crimes particularmente chocantes frequentemente levam a pedidos de novas leis penais, ou ao endurecimento das já existentes. Uma ampla variedade de fatores sociais, como altos níveis de pobreza, falta de moradia e desemprego, podem ter um impacto óbvio nos índices de criminalidade. Pessoas vivendo às margens da sociedade, sem emprego ou sem endereço fixo,

podem ser mais propensas a cometer crimes e também menos propensas ao pagamento de fiança antes do julgamento. Altos índices de reincidência entre ex-presidiários podem levar a um perpétuo círculo vicioso. A postura em relação ao uso de drogas, tanto da parte dos próprios usuários como do modo com que a sociedade em geral trata do problema, é provável que tenha um efeito. As políticas de sentenciamento de alguns juízes também podem ser parcialmente influenciadas pela postura da sociedade em geral.

Os números carcerários também podem crescer porque um melhor policiamento leva ao aumento na captura de criminosos, e um sistema de acusação e tramitação processual mais eficiente aumenta as taxas de condenação. A repressão aos crimes que antes eram tolerados – a corrupção e os crimes contra as mulheres, por exemplo – pode levar ao aumento no número de pessoas sendo levadas para a cadeia. A construção de novos presídios, para aliviar a superlotação, também pode fazer com que juízes profiram mais sentenças restritivas de liberdade, pois eles sabem que existem lugares disponíveis para o envio dos réus.

Em outras palavras, as políticas penais são influenciadas por uma gama de fatores políticos, sociais, econômicos e culturais, e a reforma do sistema criminal deve considerar como cada combinação de tais fatores tem um impacto em cada sociedade em particular. Uma abordagem de cima para baixo, homogênea, de ‘tamanho único’, nunca será eficaz. Os argumentos sobre a reforma no poder judiciário no Brasil são bem específicos em relação aos problemas que o país enfrenta, ainda que muitos fatores comuns possam ser encontrados em debates similares ocorrendo em outros países ao redor do mundo.

## Crime e punição no Brasil

As experiências do Brasil estão na ponta final desse debate. Sua população carcerária mais que triplicou nos últimos 16 anos e a população pré-julgamento mais que quadruplicou.<sup>1</sup> Como discute o primeiro capítulo deste livro, uma recente revisão nacional de processos feita pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) mostrou que mais de 36.000 presidiários estavam detidos ilegalmente e mais de 72.000 estavam detidos em níveis de segurança muito acima daqueles determinados por sentença. Isso significa que pelo menos 100.000 pessoas estavam sofrendo violações nos seus direitos fundamentais à liberdade e à dignidade humana. A análise também mostrou que pessoas estavam encarceradas em condições desumanas ao longo de todo o país, o que acaba por violar as próprias leis nacionais e a Constituição brasileira, bem como as normas internacionais de direitos humanos.

A razão mais óbvia para o grande crescimento dos números prisionais é o fato de que o Brasil sofre de altos índices de crimes violentos. O medo do crime prevalece em toda a sociedade brasileira, o que, ao menos até recentemente, era combinado com a extrema falta de confiança no sistema jurídico penal. Uma pesquisa global sobre proteção e segurança conduzida pelo Instituto de Justiça Vera em 2003 apontou que o Brasil é o país onde as pessoas dizem que tem mais medo de

---

1 Números fornecidos pelo Conselho Nacional de Justiça, ‘O Sistema Carcerário Brasileiro’, CNJ. Em 2011, existiam aproximadamente 500.000 presidiários no Brasil, contra aproximadamente 150.000 em 1995.

andar nas ruas à noite (seguido pela África do Sul, Bolívia, Botsuana, Zimbábue e Colômbia, nessa ordem).<sup>2</sup> Em contrapartida, o Brasil tem a segunda menor taxa de relato de crimes de roubo à polícia (19%, comparado com 37% na África do Sul, 45% na Argentina, 59% na Austrália e 69% nos Estados Unidos), sugerindo um nível de falta de confiança na polícia que normalmente é mais observado em países que não respeitam as normas democráticas. Outra pesquisa mostrou que 50% dos brasileiros afirmam que deixam de relatar crimes à polícia, pois acreditam que seria uma 'perda de tempo'.<sup>3</sup>

O grande aumento nos crimes violentos coincidiu com a transição do Brasil da ditadura para a democracia. Essa mudança também veio acompanhada de uma crise econômica que levou à hiperinflação e a uma profunda recessão, que empobreceu milhões. Entre 1980 e 1990, o salário mínimo diminuiu 46% e a renda *per capita* caiu 7,6% naquela que é comumente chamada de 'década perdida'. O choque da crise econômica foi amplificado, pois fora precedido de um período igualmente acentuado de crescimento. Entre 1970 e 1980, a economia brasileira cresceu numa taxa virtualmente maior que qualquer outro país no mundo. Durante a década de 50, o país estava direcionado a superar os Estados Unidos até o final do século do XX. A verdade é que tais taxas de crescimento não eram sustentáveis, e as pressões inflacionárias e o aumento da dívida pública criaram o cenário para o golpe militar de 1964. O crescimento econômico foi retomado durante a ditadura, depois de um período de contenção forçada dos salários, mas as dívidas acumuladas durante esse período foram suficientes para levar o país à falência em 1983.<sup>4</sup> Entre 1940 e 1980, o produto interno bruto (PIB) havia crescido 6,9% ao ano (4% em termos *per capita*). Entre 1980 e 1992, o PIB cresceu apenas 1,25% ao ano.<sup>5</sup>

O Brasil também estava passando por mudanças sociais dramáticas, que o transformaram de um país esmagadoramente rural para um país de sociedade predominantemente urbana no decorrer de poucas décadas. Entre 1950 e 1980, aproximadamente 20 milhões de pessoas se mudaram do campo para as cidades, um dos maiores movimentos na história mundial.<sup>6</sup> Alguns brasileiros também se tornaram muito ricos, e a sociedade se estratificou de tal maneira que o Brasil passou a ser o grande país de maior desigualdade social no mundo. A proporção de renda apropriada pelo 1/5 mais rico da população cresceu de 54% em 1960 para 62% em 1970, 63% em 1980 e 65% em 1990, enquanto a renda da metade mais pobre caiu de 18% em 1960 para 15% em 1970, 14% em 1980 e 12% em 1990.<sup>7</sup> Muitos dos novos pobres urbanos se assentaram em barracos amontoados em terrenos vazios. Essas favelas não tinham nenhum serviço social básico e logo

---

2 Medindo o progresso direcionado a segurança e justiça: um guia global para a criação de indicadores de desempenho no sistema judiciário (*Measuring progress towards safety and justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector*), Vera Institute of Justice, novembro de 2003.

3 William C Prillaman, Crime, Democracia e Desenvolvimento na América Latina (*Crime, Democracy, and Development in Latin America*), Centre for Strategic and International Studies, Policy Papers on the Americas, Volume XIV, Study 6, junho de 2003, 9.

4 Francisco Vidal Luna and Herbert Klein, Brasil desde 1980 (*Brazil since 1980*) (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 40.

5 Teresa Caldeira, Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo (*City of walls: crime, segregation and citizenship in São Paulo*) (Berkeley, CA: University of California Press, 2000), 45.

6 Michael Reid, Continente Esquecido: a batalha pela alma da América Latina (*Forgotten continent: the battle for Latin America's soul*) (New Haven, CT: Yale University Press, 2007).

7 Ver nota 5 acima, 47.

passaram a ser controladas por quadrilhas criminosas, que demarcavam seu território através da violência. O homicídio é agora a maior causa de mortes entre pessoas de 15 a 44 anos, e as vítimas são, na sua esmagadora maioria, jovens, do sexo masculino, negros ou mulatos e pobres.<sup>8</sup>

O Brasil não coletou estatísticas oficiais sobre a criminalidade no país como um todo até o final da década de 90.

Contudo, os crimes violentos do estado de São Paulo cresceram em proporção aos crimes em geral, de aproximadamente 20% em 1980 para 30% em 1984, e para 36% em 1996.<sup>9</sup> O índice de homicídios disparou de aproximadamente 15 para cada 100.000 habitantes em 1981 para 45 para cada 100.000 habitantes em 1995 e 54 para cada 100.000 habitantes em 2002. No Rio de Janeiro, índice de assassinatos alcançou alarmantes 61 para cada 100.000 habitantes em 1994, embora tenha diminuído desde então. A taxa de homicídios (para cada 100.000 habitantes) no Brasil como um todo quase triplicou – para aproximadamente 30 para cada 100.000 habitantes em 2002 e um total de 49.570 homicídios foram registrados no Brasil naquele ano.<sup>10</sup>

Uma análise sobre o envolvimento de crianças no comércio e tráfico de drogas, realizada por Luke Dowdney em 2003, concluiu que ‘níveis extremos de violência armada estão gerando, na cidade do Rio de Janeiro, uma quantidade de mortes por armas de fogo que são comparáveis, se não maiores, à quantidade de vítimas em muitos conflitos armados’.<sup>11</sup> Também foi observado que ‘a utilização de armas de alto poder destrutivo e os tipos de violência armada causada por disputas entre facções, e confrontos entre a polícia e as facções no Rio de Janeiro’ significam que ‘existem semelhanças gritantes entre as crianças utilizadas nas quadrilhas de traficantes [da cidade] e as “crianças-soldado” em quase todos os aspectos funcionais e definitivos’.

O aumento nos crimes violentos teve um grande impacto no discurso político durante a transição para a democracia. A defesa dos direitos humanos tornou-se cada vez mais associada à defesa da ‘bandagem’, ou da criminalidade. Políticos que eram vistos como ‘leves contra o crime’ – na medida em que adotavam noções como o respeito aos direitos básicos dos suspeitos ou agiam para conter os excessos da polícia e dos guardas dos presídios – foram superados por aqueles que favoreciam medidas mais duras. Como observou a Professora Teresa Caldeira:

---

8 Ver nota 4 acima, 209–236.

9 Ver nota 5 acima, 119.

10 Relatório Semanal de Morbidade e Mortalidade, Tendências e Características Homicidas, 1980-2002, 5 de março de 2004. Números fornecidos pelo Ministério da Saúde do Brasil. Ver também, Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo, ‘Justiça Penal e Segurança Pública no Brasil: causas e consequências da demanda punitiva’ (2009) Revista Brasileira de Segurança Pública, Fevereiro/Março 2009, 97, na qual afirma que a taxa de mortalidade em 2003 foi de 51.043.

11 Luke Dowdney, Crianças do Tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro (*Children of the drug trade, a case study of children in organised armed violence in Rio de Janeiro*) (Rio de Janeiro: 7Letras, 2003), 117.

‘A fala do crime promove uma reorganização simbólica de um universo que foi perturbado tanto pelo crescimento do crime quanto por uma série de processos que vem afetando profundamente a sociedade brasileira nas últimas décadas. Esses processos incluem, por um lado, a democratização política e, por outro, a inflação, a recessão econômica e a exaustão de um modelo de desenvolvimento baseado no nacionalismo, substituição de importações, protecionismo e na acentuada intervenção do Estado na economia. O universo do crime oferece imagens que permitem tanto expressar os sentimentos de perda e decadência social gerados por esses outros processos, quanto legitimar o tipo de reação que se vem adotando: segurança privada para garantir o isolamento, encerramento e distanciamento daqueles que são considerados perigosos’.<sup>12</sup>

O Brasil viu-se preso em um círculo vicioso, onde altos níveis de crimes violentos colocaram crescentes fardos no sistema de justiça penal, cujas falhas significam que o sistema foi incapaz de lidar de forma efetiva com o grande crescimento na quantidade de casos. Presídios se tornaram cada vez mais superlotados e as suas condições cada vez mais desumanas. Rebeliões nos presídios eram brutalmente reprimidas, como a do Carandiru em 1991, na qual 111 detentos foram mortos. Os presidiários que sobreviveram ao massacre formaram o Primeiro Comando da Capital – PCC, que se tornou o mais poderoso grupo criminoso de São Paulo. Em 2006, o PCC organizou uma série de rebeliões e ataques, que foram seguidos de contra-ataques e mortes por vingança da parte da polícia, nos quais se acredita que aproximadamente 450 pessoas foram mortas.<sup>13</sup> Uma sucessão de relatórios, feitos por organizações internacionais de direitos humanos, documentaram as falhas do sistema, frequentemente recomendando a criação de novas leis ou novas instituições de monitoramento. O governo brasileiro tem aceitado, no geral, tanto as críticas como a necessidade de reformas. Porém, como os relatórios de vários órgãos de monitoramento internacional deixam claro, na prática pouca coisa mudou.

Alguns argumentam que isso aconteceu porque o governo brasileiro não levou a sério a necessidade de reforma e que as medidas implementadas eram apenas estéticas e para consumo externo – ‘para inglês ver’, conforme o ditado popular.<sup>14</sup> Isso não é totalmente verdadeiro. O governo brasileiro repetidas vezes se declarou a favor da limitação das sentenças restritivas de liberdade para os culpados de ofensas graves e promoveu o uso de sentenças alternativas não privativas de liberdade pelos juízes. Uma lei aprovada em 1998, por exemplo, expandiu a gama de sentenças não privativas de liberdade disponíveis aos juízes para ofensores não-violentos que até então seriam sentenciados a menos de quatro anos de prisão.<sup>15</sup> Previa-se, na época, que isso reduziria a pressão sobre o sistema carcerário com a liberação de cerca de 20.000 lugares nas prisões. Contudo, outras leis, geralmente promulgadas devido à revolta pública sobre algum crime

---

12 Ver nota 5 acima, 2.

13 O número total de mortos continua desconhecido, mas acredita-se que o PCC matou aproximadamente 40 guardas de presídios e policiais nos primeiros dias, sendo que estes responderam com contra-ataques em supostos membros do PCC, matando centenas de pessoas.

14 A origem da frase ‘Para Inglês Ver’ refere-se às promessas reiteradas do governo brasileiro de abolir a escravidão no século XIX. A Grã-Bretanha era, na época, o parceiro comercial mais importante do Brasil, maior credor e maior fonte de proteção militar, e a causa abolicionista era um fator significante na política doméstica britânica. A Grã-Bretanha também se beneficiou com a preservação do *status quo* brasileiro e a frase se refere a uma dupla hipocrisia. Os brasileiros fingiam que iriam abolir a escravidão e os britânicos fingiam que acreditavam.

15 Lei 9.714/98, que alterou dispositivos da Lei 7.209/84.



particularmente bem divulgado, impuseram penas mais duras para uma série de crimes. Enquanto isso, o aumento contínuo no número de presos provisórios mais do que compensou os efeitos que as sentenças alternativas poderiam ter na redução da população carcerária geral.

No segundo capítulo deste livro, Julita Lembgruber e Márcia Fernandes fornecem uma análise da razão pela qual tantos réus continuam detidos em prisão provisória, baseada em um projeto de pesquisa realizado durante um ano e meio no Rio de Janeiro. O projeto seguiu casos de mais de 500 pessoas detidas de forma provisória na cidade, acusadas de crimes não violentos e de crimes de menor potencial ofensivo. Menos de um terço desses detentos finalmente receberam pena de prisão na sentença, de forma que a decisão de mantê-los detidos, sem possibilidade de fiança, foi claramente uma violação do seu direito à liberdade. No entanto, a maioria dos pedidos de fiança eram rejeitados. O projeto deu aconselhamento e representação legal a um número selecionado desses detentos e, quando outras variáveis eram removidas, os membros desse grupo tinham duas vezes mais chances de obter fiança do que aqueles representados pela Defensoria Pública. Ainda que fosse um projeto-piloto, realizado em um estado e durante um período de tempo limitado, pareceu demonstrar problemas sistêmicos tanto em relação às decisões do judiciário quanto em relação ao trabalho da Defensoria Pública.

O terceiro capítulo do livro, escrito por Helena Romanach, José de Jesus Filho e Juana Kweitel, descreve o trabalho de três organizações não governamentais brasileiras que se uniram para formar uma rede de justiça criminal. As três organizações – a Pastoral Carcerária, a Conectas Direitos Humanos e a Sou da Paz – tem origens muito diferentes e diferentes mandatos, mas dividem o compromisso para a reforma penal, que decorre do seu trabalho mais amplo na defesa dos direitos humanos e na promoção da paz e da justiça social. O capítulo inclui uma breve descrição de alguns dos trabalhos individuais das organizações, e de como elas fizeram lobby conjunto para alcançar duas importantes reformas legislativas: a Lei 12.403/2011, que dá ao Judiciário mais alternativas para a prisão provisória, e a Lei 12.433/2011, que permite aos detentos a redução da pena por meio do estudo.

## O processo de reforma

Uma razão pela qual os números carcerários estão subindo no Brasil é porque a polícia tornou-se melhor na captura de suspeitos de terem cometido crimes. Ambas as taxas de prisão e condenação aumentaram de forma dramática em algumas partes do país. Inteligência policial aprimorada, melhor treinamento e melhoria nos salários e nas condições, operações anticorrupção, a diminuição de policiais buscando um segundo emprego, e ações direcionadas ao policiamento voltado à comunidade tem sido medidas eficazes nos lugares onde testadas. Em São Paulo, um novo esquadrão de homicídios foi criado, que usa perfis de computador para detectar padrões e agir preventivamente. O estado investiu em: uma rede de comunicações para conectar as informações militares e da polícia civil; um sistema de informação geográfica, de forma que os crimes podem ser rastreados por área; um banco de dados fotográficos de criminosos; e um software de computador ligando as informações dos relatórios da polícia com registros bancários, registros telefônicos e detalhes de residência. Também foi dada mais ênfase na prevenção aos crimes e na construção de vínculos com as comunidades, cuja disposição para fornecer informações continua sendo um dos meios mais eficazes com os quais a polícia pode melhorar suas taxas de detecção.

De forma ainda mais drástica, no Rio de Janeiro a polícia adotou uma iniciativa de ‘pacificação’ para retomar o controle nas favelas da cidade, que estavam sob o domínio armado ostensivo de organizações criminosas. Desde 2008, o governo do estado adotou uma abordagem em três fases, nas quais certas áreas designadas são, em primeiro lugar, ocupadas fisicamente – pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), às vezes com reforço militar; então estabilizadas, com a utilização de táticas essencialmente anti-insurgência; antes de serem consolidadas através da implantação permanente de Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs – especialmente treinadas.

Em vez de conduzir ataques invasivos e rápidos, que muitas vezes deixam a vizinhança em ruínas, a polícia agora está entrando nas favelas para ficar. As UPPs são compostas por novos recrutas policiais, que receberam treinamento especial em direitos humanos e em estratégias de policiamento de comunidades. Favelas pacificadas também são alvo de investimentos sociais de formação profissional e de programas de criação de emprego. Projetos de justiça comunitária também estão sendo criados, baseados no modelo descrito abaixo.<sup>16</sup> Os índices de crimes e assassinatos despencaram desde o início da campanha de pacificação, e ainda que a sua implementação não tenha sido tranquila, a iniciativa é fortemente apoiada pela população da cidade. Especialistas em contra insurgência da Europa e dos Estados Unidos tem feito fila para ver que lições podem ser aprendidas que poderiam ter uma maior aplicabilidade.<sup>17</sup>

É obviamente melhor para a polícia prender suspeitos do que matá-los. Mas se as taxas de detecção e prisão da polícia sobem e os tribunais se tornam mais eficientes na condução dos casos, isso irá colocar mais pressão no sistema penal, que já está sobrecarregado. A necessidade de ‘pensamento conjunto’ sobre essa questão é um dos temas subjacentes deste livro.

O quarto capítulo descreve o trabalho do Innovare, que foi lançado em 2004 para identificar, premiar e disseminar práticas judiciais inovadoras dentro do Judiciário. Seu objetivo inicial era fazer o sistema judicial brasileiro mais acessível, democrático, rápido e eficiente por meio da promoção de reformas de baixo para cima, o que é feito através da cerimônia anual de entrega de prêmios para projetos jurídicos inovadores. Entre 2004 e 2011, o Innovare coletou, avaliou e julgou mais de 3.000 projetos inovadores. Essa é uma fonte de referências inestimável, pois até os projetos que não foram selecionados para os prêmios servem como uma excelente fonte de boas práticas, que podem ser implementadas em outras partes do país ou redimensionadas para projetos nacionais. O modelo Innovare para encorajar a inovação foi emprestado do setor privado, para reformular interesses arraigados e práticas obsoletas. Como observou a Professora Maria Tereza Sadek, da Universidade de São Paulo (USP), o Innovare ajudou a quebrar o paradigma de que o único modo de reforma do judiciário era por meio de nova legislação, ou dando-lhe mais recursos.

O quinto capítulo do livro, por Gláucia Falsarella Foley, é sobre um único projeto, Justiça Comunitária, que ganhou um prêmio Innovare em 2005 em foi posteriormente ampliado para ser um programa nacional. Foi criado no Tribunal de Justiça do Distrito Federal em Brasília, no ano 2000, e abriu centros nas cidades satélite que cresceram rapidamente ao redor de Brasília nos últimos anos. Essas cidades satélite passam por muitos dos mesmos problemas sociais que afligem as favelas de outras cidades brasileiras. O projeto treinou mais de 500 Agentes Comunitários, escolhidos nessas áreas,

---

16 Ver também capítulo cinco.

17 Ver Rob Muggah e Albert Suza Mulli, Rio testa contra-insurgência (*Rio Tries Counterinsurgency*) (2012), Current History, Fevereiro.

que eram apoiados por um time de advogados e uma equipe psicossocial. Eles foram capazes de levar aconselhamento e informações legais para seus bairros e também de agir como mediadores em disputas. O objetivo não é apenas tentar e resolver litígios de forma pacífica, mas também utilizá-los para identificar as necessidades básicas da comunidade, criar capital social e para serem agentes de mudança. O projeto agora está sendo implementado em muitas outras partes do Brasil, inclusive em algumas favelas 'pacificadas' do Rio de Janeiro.

O Justiça Comunitária recebeu o apoio oficial do Ministério da Justiça e da Secretaria de Reforma do Judiciário em 2006. No ano seguinte, o Ministério da Justiça lançou o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), que agora apóia muitos projetos individuais apresentados neste livro. O (Pronasci) tem dois componentes principais: uma série de ações estruturais para modernizar o sistema judiciário penal, e uma série de programas locais, que visam ao fortalecimento social e ao desenvolvimento econômico em nível local. O primeiro inclui treinamento e modernização das forças policiais e do sistema penitenciário para aumentar o seu profissionalismo e reduzir o nível de corrupção (incluindo medidas relacionadas ao tráfico e crime organizado), reformas no processo penal, construção de novas penitenciárias para jovens adultos, e o desenvolvimento de programas carcerários para auxiliar a reintegração social e econômica de presidiários a serem soltos. O segundo inclui programas locais voltados para 11 áreas metropolitanas com as taxas de criminalidade mais altas, as áreas mais necessitadas nessas cidades e os jovens em particular.

Para o período de 2007-2011, um total de aproximadamente R\$ 6.700 bilhões (US\$ 3,232 bilhões) foi investido no (Pronasci). As metas gerais do programa beneficiaram aproximadamente 3,5 milhões de funcionários trabalhando no sistema penal, assim como jovens e suas famílias. O (Pronasci) representa uma mudança significativa nas políticas de segurança pública e políticas sociais no Brasil, oferecendo um mecanismo ao governo federal para trabalhar em conjunto com os governos estadual e municipal, e com a sociedade civil. Os Estados e Municípios podem pleitear o financiamento de projetos específicos, mas devem criar um escritório de gerenciamento integrado que garanta o envolvimento de parceiros e serviços locais. O Pronasci visa a reconstrução de relações entre a polícia e as comunidades (especialmente os jovens) através de oficinas de direitos humanos que ajudam a construir confiança, respeito à lei e aos direitos, e estabelecem uma cultura de paz.

Os resultados desses esforços cumulativos parecem ter sido significativos. Após anos de crescimento rápido, o crime em geral no Brasil parece ter caído ou, pelo menos, manteve-se estático nos últimos anos.<sup>18</sup> As taxas de homicídio em São Paulo e no Rio de Janeiro, as duas principais cidades do Brasil, caíram dramaticamente. Uma série de fatores, em adição àqueles mencionados acima, provavelmente contribuíram com essa queda.<sup>19</sup> Os últimos anos presenciaram um aumento no padrão de vida da população como um todo, resultado de um longo período de estabilidade econômica, do aumento do salário mínimo e da implementação de um programa de transferência de renda em larga escala para as famílias mais pobres do país, o Bolsa Família. O Brasil se tornou uma sociedade mais igualitária, indo em sentido contrário à tendência global de maior desigualdade, e a quantidade de pessoas vivendo na pobreza absoluta ou relativa caiu. As taxas de natalidade estão caindo, o que também impacta nos níveis de criminalidade ao longo das mudanças demográficas, de acordo com as experiências de outros países, de forma que existem boas razões para o otimismo de que o Brasil pode alcançar uma redução a longo prazo na sua taxa de criminalidade.

Ao celebrar tais sucessos, seria errado subestimar a escala das tarefas que a reforma da justiça brasileira ainda deve enfrentar. Um dos maiores desafios ainda é assegurar que a garantia da Constituição Federal de 1988 de que 'o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos' torne-se realidade. Existem pouco mais de 4.000 defensores públicos em todo o Brasil, comparado com 12.000 promotores e quase 16.000 juizes. A Defensoria continua a ter significativamente menos recursos, ainda que tenha havido algum progresso em anos recentes. O capítulo seis deste livro, escrito por Carlos Weiss, descreve o estabelecimento da Defensoria Pública em São Paulo, que foi criada apenas em 2006 após uma forte campanha da sociedade civil brasileira. A frescura dessa Defensoria e suas raízes da campanha popular deram à instituição características únicas, que podem servir de modelo tanto para as Defensorias Públicas dentro do Brasil quanto para países com um sistema legal semelhante.

## Um bom exemplo não tem fronteiras

Como discutido acima, às vezes pode existir uma tensão entre aqueles trabalhando com questões de justiça dentro de uma estrutura legal internacional e aqueles que se esforçam para aplicar tais princípios universais dentro de uma especificidade particular política, social, econômica e cultural. Os governos frequentemente respondem as críticas ao seu histórico de direitos humanos dos últimos acusando-os de 'interferência', ou alegando que eles não entendem o contexto no qual tais violações ocorrem ou as 'realidades' daquele país em particular. Os proponentes de padrões universais de legalidade são acusados de ingenuidade, vanguardismo liberal e até de 'imperialismo dos direitos humanos', por suas tentativas de impôr padrões desenvolvidos nos países ricos em países pobres.

---

18 Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violência dos municípios Brasileiros, Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura, OEI, Fevereiro de 2007.*

19 'Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros mostra queda dos assassinatos desde 2004'. *O Globo*. Rio de Janeiro, 29 de janeiro de 2008.

Tais críticas frequentemente vêm da direita do espectro político, mas acusações similares são cada vez mais levantadas também pela esquerda. O Professor Boaventura de Sousa Santos, da Universidade de Coimbra, por exemplo, notou que os direitos humanos internacionais e as leis humanitárias eram primeiramente escritas pelos líderes políticos ocidentais e os apoiadores desses movimentos eram na sua imensa maioria de classe média, liberais e ocidentais no em seus cenários sociais, enquanto o foco de sua atividade é frequentemente no sul economicamente oprimido. Ele alega que:

‘Um discurso e prática contra-hegemônicos de direitos vem se desenvolvendo, concepções não-ocidentais de direitos humanos foram propostas, diálogos interculturais de direitos humanos foram travados. A tarefa central das políticas emancipatórias desta época, neste domínio, consiste na transformação da conceitualização e da prática dos direitos humanos de um localismo globalizado num projeto cosmopolita.’<sup>20</sup>

Não é necessário aceitar qualquer acusação em sua totalidade para reconhecer que uma discussão mais ampla é necessária no sentido em que o discurso dos direitos humanos está se adaptando às novas realidades globais. Organizações de direitos humanos tradicionalmente procuravam se isolar das pressões políticas ou percepções de viés político, mesmo à custas de parecerem distantes e indiferentes. A Anistia Internacional, por exemplo, criada no auge da Guerra Fria, se estabeleceu em Londres, assegurando que seus pesquisadores não eram cidadãos dos países que estavam monitorando e proibindo suas seções de fazer campanha sobre violações aos direitos humanos em seus próprios países. Baseava-se numa abordagem pública de ‘documentar e denunciar’ nos relatórios, o que era uma tática eficiente contra governos que negavam ou tentavam encobrir abusos, mas falhou em oferecer muitas oportunidades para o engajamento construtivo com reformistas.

Tanto a Anistia Internacional como a Human Rights Watch estão atualmente no processo de estabelecer presença permanente no Brasil, porque reconhecem que se tornarem organizações realmente globais é essencial para sua credibilidade. Como afirmou Salil Shetty, recém-empossado Secretário Geral da Anistia Internacional, ‘precisamos de uma presença mais vibrante na Índia, no Brasil e na África, de forma que as pessoas de lá estejam fazendo a pesquisa e a campanha, não as pessoas sentadas em Londres’.<sup>21</sup> Isso faz parte de uma tendência mais ampla de organizações internacionais na reavaliação de como se relacionam com os poderes emergentes no hemisfério sul. Os debates sobre direitos humanos, universalismo, indivisibilidade e interdependência estão intimamente relacionados às discussões de como lidar com as injustiças causadas pelo desequilíbrio da riqueza e do poder no mundo de hoje. Ao mesmo tempo, as experiências das organizações internacionais podem ajudar a espalhar boas práticas para e do hemisfério sul.

---

20 Boaventura de Sousa Santos, ‘Toward a Multicultural conception of human rights’ in Berta Hernandez Truyol (Ed), *Moral Imperialism: a Critical Anthology* (New York: New York University Press, 2002).

21 ‘Salil Shetty: Amnesty International’s new voice in the fight against injustice’ the *Observer* (Londres, 15 de Agosto de 2010).

O sétimo capítulo deste livro, escrito por Felipe Donoso, descreve o trabalho do Comitê Internacional da Cruz Vermelha no Brasil (CICV). O CICV tem trabalhado para reduzir o impacto da violência armada na população do Rio de Janeiro em sete bairros, desde 2008. A maioria do trabalho é realizada em cooperação com as autoridades nacionais, as instituições públicas, a Cruz Vermelha do Brasil e ONGs locais. O projeto inclui o monitoramento de locais de detenção e o capítulo delinea a abordagem particular da CICV em relação a essa fiscalização. Os resultados dessas visitas são confidenciais e isso permite que seja travado um diálogo construtivo com as autoridades. Esses procedimentos serviram como modelo para diversos mecanismos nacionais e internacionais que foram posteriormente criados, em particular no Comitê Europeu para Prevenção da Tortura (CPT) e podem ter relevância para as autoridades brasileiras que buscam fortalecer seus próprios mecanismos de monitoramento.

O oitavo capítulo do livro, por Alex Wilks, descreve o trabalho da International Bar Association (IBA) no Brasil. A IBA, por meio de seu Instituto de Direitos Humanos, conduziu missões em países ao redor do mundo documentando violações e comentando publicamente questões de interesse. A IBA também tem um projeto de capacitação, através de treinamentos, seminários e produção de publicações. É amplamente presumido que profissionais bem treinados e um judiciário atuante em relação ao direito internacional dos direitos humanos pode melhor protegê-los e responsabilizar o Estado. Porém, surpreendentemente existem poucas provas empíricas ou dados qualitativos de que o treinamento de juizes tem algum impacto concreto. Esse capítulo discute os resultados preliminares do trabalho da IBA no Brasil, colocando-o no contexto internacional.

O nono capítulo, escrito por Luke Dowdney, observa o relacionamento entre projetos nacionais e internacionais de uma perspectiva completamente diferente. O Luta pela Paz foi criado em uma pequena academia de ginástica no Complexo da Maré, uma favela no Rio de Janeiro, em 2000. Tem como alvo jovens em situação de risco, incluindo aqueles envolvidos e afetados pelo crime e pela violência, e aqueles que estão fora da escola ou desempregados. Oferece esportes, serviços educacionais e suporte, e uma série de aulas de desenvolvimento pessoal para oferecer alternativas à violência, à participação em gangues e ao tráfico de drogas, e ajuda para sair desses grupos. Já treinou mais de 7.000 jovens e produziu dois campeões nacionais bem como outros membros do time olímpico brasileiro de boxe. Uma empresa de roupas esportivas se originou do projeto e se desenvolve paralelamente. O projeto desenvolvido no Brasil criou um centro semelhante sediado em Londres e suas experiências estão sendo cada vez mais usadas no treinamento de outros projetos ao redor do mundo. Assim como os mutirões descritos no primeiro capítulo deste livro, a Justiça Comunitária descrita no quinto capítulo e os milhares de outros descritos em outros lugares, é uma inovação brasileira de sucesso que já está sendo implementada em outros locais.

O décimo capítulo do livro, de Pierpaolo Bottini, propõe uma agenda positiva para a reforma legal da justiça brasileira, baseada na sua experiência como um dos primeiros Secretários de Reforma do Judiciário. São descritos alguns dos desafios legislativos importantes que o governo enfrenta, os sucessos já alcançados e os desafios ainda por vir. Os últimos 10 anos viram mudanças dramáticas dentro da justiça brasileira e o real significado dessas mudanças ainda está em desenvolvimento. Esse capítulo de conclusão situa tais desenvolvimentos dentro de um contexto geral.

As experiências do Brasil na reforma do judiciário têm relevância nacional e internacional. É uma potência econômica emergente, com crescente influência nos debates e relações internacionais, e um programa de assistência internacional que se desenvolve rapidamente. Existem, por exemplo, mais diplomatas brasileiros na África do que diplomatas britânicos. O Brasil, atualmente, está ajudando países da África na ampliação da sua produção agrícola e na elaboração de programas de redução da pobreza com base nas próprias experiências nacionais. O Brasil agora oferece ajuda no desenvolvimento de 65 países, e sua ajuda financeira triplicou nos últimos sete anos,<sup>22</sup> e é um dos dez maiores doadores de recursos ao Programa Alimentar Mundial das Nações Unidas. Esse modelo sul-sul de cooperação tem sido eficiente, pois quebra as pressuposições paternalistas do modelo norte-sul. É também mais fácil adaptar um projeto desenvolvido no Brasil para outro país em desenvolvimento, do que adaptar um modelo do hemisfério norte e esperar que ele funcione nas condições muito diferentes do hemisfério sul.

O setor de reforma da justiça tem sido, tradicionalmente, um dos tópicos mais difíceis de resolver para aqueles envolvidos com desenvolvimento internacional. É notoriamente problemático impor regras em projetos de lei em países em desenvolvimento por aqueles que estão de fora, mas sem um poder judiciário eficiente todas as reformas para eliminar a pobreza tendem a ser meros paliativos. O Brasil deu início a este desafio por meio da série de iniciativas descritas neste livro. A revolução que se desenrola é silenciosa, mas também é um processo permanente já que os desafios envolvidos são contínuos. Espera-se que, seus ganhos com a documentação de algumas experiências e lições aprendidas, este livro ajude a consolidar seus ganhos.

---

22 *Reliefweb*, 'Brazil, Emerging South-South Donor', 1 Março 2012, <http://reliefweb.int/node/480025> acessado em Março 2012.





# CAPÍTULO UM

O Mutirão Carcerário  
(a força-tarefa prisional)

Conor Foley

## Introdução

O Mutirão Carcerário foi criado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) em agosto de 2008. Surgiu inicialmente como uma iniciativa *ad hoc* para analisar o acúmulo de processos que haviam se amontoado nas Varas de Execução Penal do Rio de Janeiro. Ele desde então progrediu para a mais ampla revisão da efetividade da justiça criminal e do sistema penal brasileiros e dos mecanismos de supervisão encarregados de monitorá-los.

Ao longo de três anos e meio, os mutirões estiveram sistematicamente revisando os casos de presos condenados e provisórios no Brasil para garantir que esses estejam em conformidade com as leis penais brasileiras.<sup>1</sup> Seu trabalho resultou na liberação de dezenas de milhares de pessoas que estavam sendo ilegalmente detidas e também expôs e corrigiu inúmeras outras falhas nas práticas penais, o que beneficiou diretamente mais dezenas de milhares de prisioneiros que estavam sendo mantidos em regimes prisionais inadequados.

O escopo do Mutirão Carcerário também foi ampliado para incluir um exame abrangente das condições carcerárias no Brasil.<sup>2</sup> Os relatórios produzidos identificaram numerosas insuficiências no sistema, mas também recomendações positivas para a melhoria, incluindo um reforço da implementação de programas sociais para ajudar a proteger os direitos dos prisioneiros e promover a sua reabilitação e integração social na sua libertação da prisão.

Os relatórios fornecem uma enorme quantidade de dados originais e oficiais sobre as condições em que prisioneiros estão sendo mantidos no Brasil, o que pode ajudar a informar e fortalecer a discussão sobre uma reforma construtiva. Como uma iniciativa relativamente nova, há obviamente espaço para desenvolver e aperfeiçoar a metodologia de ambos os relatórios e da própria iniciativa. Este capítulo fornece uma visão geral do trabalho do Mutirão Carcerário e também discute como ele poderia ser reforçado.

## Uma visão geral das principais instituições do sistema de justiça criminal do Brasil

Para aqueles não familiarizados com o sistema de justiça criminal brasileiro, algumas explicações sobre as leis e as instituições básicas são necessárias para contextualizar o trabalho do Mutirão Carcerário.

Cada um dos estados do Brasil organiza seus próprios sistemas de justiça criminal, embora esses devam aderir às mesmas leis e princípios constitucionais básicos, a maioria dos quais são estabelecidas no Código de Processo Penal federal (CPP). A política penal brasileira é regida pela Lei federal de Execução Penal (LEP), mas o país não tem uma autoridade prisional centralizada com poderes executivos, e a administração de presídios é também principalmente realizada em nível

---

1 Mutirão literalmente significa 'a ajuda que os membros da família dão uns aos outros'

2 O termo 'prisão' é usado aqui para incluir todos os locais de detenção

estadual. Os dois órgãos federais preocupados com a política prisional estão localizados dentro do Ministério da Justiça: o Departamento Penitenciário (Depen) e o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP). O primeiro é principalmente encarregado de questões práticas como o financiamento da construção de novas prisões, enquanto o segundo centra-se na política de orientação.

As proteções formais fornecidas aos direitos humanos no sistema de justiça criminal brasileiro são consideráveis. No papel, pelo menos, elas estão entre as mais progressistas do mundo. O CPP e a LEP ambos seguem as normas internacionais de direitos humanos assim como fazem as regras prisionais do Brasil (Regras Mínimas de Tratamento dos Prisioneiros no Brasil) de 1994, que são baseados na Regras Mínimas das Nações Unidas.<sup>3</sup> Elas contêm numerosas disposições determinando tratamento individualizado, protegendo os direitos materiais e processuais dos detentos, e garantindo-lhes alimentação adequada, assistência médica, jurídica, educacional, social, religiosa e material, bem como o contato com o mundo exterior, educação, trabalho e outros direitos.<sup>4</sup>

Um conceito fundamental em que a legislação penal brasileira se baseia é que todos os prisioneiros devem ser tratados como indivíduos e sua sentença deve refletir suas circunstâncias particulares, com o objetivo final sendo a sua reabilitação e reintegração na sociedade.<sup>5</sup> As leis estabelecem que a principal finalidade da prisão deve ser ressocialização e reabilitação, ao invés de punição.<sup>6</sup> Elas também incentivam os juízes a utilizar as penas alternativas às prisões, como multas, serviços comunitários e penas suspensas o mais frequentemente possível.<sup>7</sup> Se um prisioneiro é condenado a uma pena de prisão, o juiz da condenação também deve considerar o nível de segurança dentro dos quais deve ser cumprida. A lei brasileira estabelece que uma pena de prisão deve ser considerada como um processo dinâmico, e não simplesmente um termo fixo de anos.<sup>8</sup> O juiz deve, portanto, monitorar continuamente o processo do prisioneiro, ajustando os termos da sentença de acordo com a conduta do preso. Normalmente, um prisioneiro que começa uma sentença em uma prisão de regime fechado deve ser transferido para uma instalação semi-aberta após um certo período e, de lá, para uma instalação aberta e, finalmente, solto na sociedade. Os juízes são obrigados a decidir sobre pedidos de transferências de prisão - muitas vezes de instalações de regime fechado para semi-aberto - e também avaliar regularmente se aos prisioneiros devem ser concedidas licenças temporárias, antecipação da soltura, ou a conversão de um tipo de sentença para outra.<sup>9</sup>

---

3 Regras Mínimas para o Tratamento de Prisioneiros, adotadas pelo 1º Congresso das Nações Unidas sobre Prevenção do Crime e Tratamento de Delinquentes, realizado em Genebra, em 1955, e aprovadas pelo Conselho Econômico e Social da ONU através das suas resoluções 663 C (XXIV), de 31 de julho de 1957, e 2076 (LXII), de 13 de maio de 1977

4 LEP, artigo 43

5 Código Penal, artigo 59

6 Ver, por exemplo, José Henrique Perangeli, Eugenio Raul Zaffaroni, *Manual de Direito Penal Brasileiro – Parte Geral – Vol. 1 – 9ª Ed.*, 2011, Revista dos Tribunais, 2011; e Rogério Greco, *Código Penal Comentado*, Impetus, 2010

7 Por exemplo, Lei no 12.403 da Prisão, das Medidas Cautelares e da Liberdade Provisória, de 4 de maio de 2011

8 LEP, artigos 110 e 112, e Código Penal, artigo 33, § 2º

9 LEP, artigo 66

Detentos cujas sentenças têm que ser cumpridas em regime fechado serão mantidos em penitenciária.<sup>10</sup> Aqueles cujas sentenças têm que ser cumpridas em um regime aberto devem ficar em uma casa de albergado. Sentenças para um regime semi-aberto deve ser cumpridas em colônias agrícolas, industriais ou similares.<sup>11</sup> Essas diferentes instituições penais podem ser acomodadas em um único complexo prisional, mas os detidos devem ser separados dentro destes de acordo com sua situação jurídica (que aguardam julgamento / presos condenados) ou a natureza do regime a que foram condenados (aberto / semi-aberto ou fechado). A Constituição Brasileira exige que “a pena de prisão será cumprida em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo do apenado.”<sup>12</sup> As Regras Mínimas estabelecem que os presos que pertençam a categorias diferentes devem ser alojados em prisões diferentes ou em seções de acordo com características pessoais como sexo, idade, status legal, duração da pena, regime de execução e tratamento específico, dado o princípio da individualização da pena.<sup>13</sup> Mulheres, jovens e idosos devem ser mantidos separadamente dos homens adultos em instituições adequadas às suas situações pessoais.<sup>14</sup>

A lei especifica o caminho de um preso pelo sistema penal em considerável detalhe. Após a condenação um prisioneiro deve passar suas primeiras semanas ou meses em um centro de observação, onde um grupo de pessoal treinado pode realizar entrevistas e realização de exames criminológicos e de personalidade para avaliar o seu comportamento e atitudes a fim de selecionar o mais adequado estabelecimento penal para a reforma daquele indivíduo particular. Na prática, porém, as prisões do Brasil carecem tanto de pessoal quanto de infra-estrutura para cumprir a lei. Muitos estados não têm casas do albergado ou algo parecido em número de unidades de baixa segurança para lidar com o número de presos condenados - que esmagadoramente cumprem as suas inteiras sentenças em instalações de segurança máxima. O Brasil não tem sequer espaço suficiente na prisão para acomodar todos os seus prisioneiros, apesar da enorme superpopulação existente, e muitos presos condenados permanecem por anos em delegacias de polícia.

A população carcerária do Brasil em 2010 era de cerca de 500.000 pessoas,<sup>15</sup> das quais cerca de 280.000 eram presos condenados e 230.000 estavam sendo mantidos sob prisão provisória. O número de presos no Brasil está aumentando rapidamente e a proporção de presos provisórios também está crescendo.<sup>16</sup> Entre 2003 e 2007, o número de presos em prisão provisória, subiu de 67.549 para 127.562, um aumento de 89 por cento (face a um aumento de 37 por cento da

---

10 LEP, artigo 87

11 LEP, artigo 91

12 Constituição da República Federativa do Brasil, artigo 5º (XLVIII)

13 Regras Mínimas para o Tratamento do Preso no Brasil, artigo 7º

14 Código Penal, artigo 37; LEP, artigo 82, § 1º

15 Dado do ano de 2011 segundo o CNJ, <http://www.cnj.jus.br/>.

16 De acordo com o Relatório do governo brasileiro submetido ao Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas em março de 2008, a população carcerária era de 420.000, dos quais 122.000 eram presos provisórios. Ver Relatório Nacional submetido de acordo com o parágrafo 15 (a) do anexo da Resolução no. 5/1 do Conselho de Direitos Humanos, Brazil, Grupo de Trabalho sobre a Revisão Periódica Universal, 1ª Sessão, Genebra, 7-18 de abril de 2008, A/HRC/WG6/11 BRA/1, 7 de março de 2008, par. 61. De acordo com o relatório do Ministério da Justiça do mesmo ano, o número total era 440.000. Ver Ministério da Justiça/DEPEN, INFOPEN no <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJD574E9CEITEMIDC37B2AE94C6840068B1624D28407509CPTBRNN.htm>. Uma vez que o número total tem taxa estimada de crescimento de cerca de 3.000 por mês, esses números são bastante consistentes

população carcerária geral).<sup>17</sup> Isso tem sobrecarregado a capacidade do já superlotado sistema penal brasileiro. De acordo com o DEPEN, em junho de 2008, o número de pessoas encarceradas excedeu a capacidade concebida das prisões do Brasil em 40 por cento, e o número de prisioneiros estava aumentando em aproximadamente 3.000 por mês.<sup>18</sup>

A Lei de Execução Penal determina que cada estado deve criar um Conselho Penitenciário e um Conselho da Comunidade locais. Os Conselhos Penitenciários são responsáveis por fornecer recomendações aos juízes sobre se determinados prisioneiros devem receber a condicional, indulto ou ter sua pena comutada e se e quando deverá ser transferido para regime mais baixos de segurança. Eles também devem apresentar relatórios mais gerais ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. As atribuições dos conselhos comunitários devem incluir visitas a cada instituição penal, entrevistar presos e apresentar relatórios mensais ao Conselho Penitenciário e aos juízes de execução penal.<sup>19</sup> Os juízes são agora obrigados a criar Conselhos da Comunidade nas suas jurisdições.<sup>20</sup> Alguns estados também estabeleceram vagas de ouvidores prisionais e uma de ouvidor federal foi criado em 2004.

Os juízes também têm um papel na monitorização das condições prisionais, realizando inspeções e interditando as administrações prisionais que estão em violação das regras da prisão ou a lei de execução. Os juízes de execução penal<sup>21</sup> e os promotores públicos<sup>22</sup> devem inspecionar os presídios mensalmente para verificar se as disposições da Lei de Execução Penal estão sendo respeitadas. No entanto, na prática, tais visitas são raras e em muitos estados muitos dos mecanismos de controle não existem ou não funcionam de forma eficaz. O Judiciário também está sobrecarregado por sua carga de trabalho e o Supremo Tribunal Federal tem sido descrito como o “mais sobrecarregado do mundo”.<sup>23</sup> Isso levou a um enorme acúmulo de processos pendentes e significa que os julgamentos são frequentemente sujeitos a atrasos consideráveis.

O CNJ foi criado pela Emenda Constitucional em julho de 2004, como um mecanismo de supervisão do Poder Judiciário, e seu significado é mais analisado no capítulo 10 deste livro.<sup>24</sup> É composto por 15 membros indicados pelo Presidente da República e aprovados pelo Senado, dos quais nove serão juízes federais e estaduais e os restantes seis membros serão compostos por representantes do Ministério Público, da OAB e da sociedade civil. O Presidente da CNJ é também o presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e assim a Presidência da CNJ mudou em abril de 2010 quando o ministro Gilmar Mendes encerrou seu mandato como presidente do STF para ser substituído pelo ministro Cezar Peluso, que, por sua vez foi substituído pelo ministro Carlos Ayres Britto em abril de 2012.

---

17 Ministério da Justiça, Depen, InfoPen, Dados Consolidados 2008

18 Ver Relatório do Relator Especial sobre execuções extrajudiciais, sumárias e arbitrárias, Sr. Philip Alston, Missão no Brasil, A/HRC/11/2/Add. 2 futuro, 28 de agosto de 2008, par. 42

19 LEP, artigo 70

20 Resolução do Conselho Nacional da Justiça nº 96, de 27 de outubro de 2009

21 LEP, artigo 66, VII

22 LEP, artigo 68, par. único

23 *The Economist*, ‘When less is more’, 21 de maio de 2009

24 Emenda Constitucional no. 45 da Constituição Brasileira, artigo 103B

## Os primeiros mutirões: agosto 2008 - abril 2010

O Mutirão Carcerário foi criado pela Portaria CNJ nº 383/08 e sua implementação coordenada em parceria com o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Um Grupo de Trabalho sobre Execução Penal foi criado pelo CNJ em abril de 2009 pelo Decreto nº 513/09. Em dezembro de 2009, a Lei Federal nº 12.106 transformou esse em um departamento formal para acompanhar e fiscalizar o Sistema Penal e do Sistema de Execução de Medidas Sócio-educativas (Departamento de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidasocioeducativas - DMF). Entre as funções do Departamento está monitorar e inspecionar todas as prisões no país e verificar que as medidas socioeducativas estão sendo implementadas pelas autoridades competentes.<sup>25</sup>

Coordenados por uma equipe pequena dentro do DMF com sede em Brasília, os mutirões são organizados um por estado. Eles reúnem juízes, Ministério Público, Defensores Públicos, advogados (através da OAB) e membros do pessoal da Administração Penitenciária, para re-examinar de forma sistemática toda a carga de processos de presos provisórios e condenados. O âmbito da iniciativa cresceu consideravelmente desde sua introdução, tanto no número de casos que tem sido capaz de analisar, mas também nas suas propostas de reformas dentro do sistema penal. Os primeiros mutirões foram implementados durante o mandato de Gilmar Mendes no STF pelo juiz Erivaldo Ribeiro dos Santos. Os segundos mutirões foram implementados sob Cezar Peluso pelos juízes Luciano Losekann e Márcio André Kepler Fraga. Como é discutido a seguir há algumas diferenças na maneira em que os projetos foram implementados e assim o seguinte texto os divide em duas fases, para que as lições possam ser aprendidas a partir de cada experiência. Convém, no entanto, ser enfatizado que as resoluções do CNJ acima referidas têm assegurada uma continuidade legal em toda a vida do projeto, que agora tornou-se uma parte permanente do trabalho do CNJ.

A criação do Mutirão Carcerário foi motivada por uma percepção de que o sistema penal brasileiro estava em crise causada por uma crescente carga de trabalho de que nem o Judiciário nem as autoridades da prisão eram capazes de enfrentar. Seu objetivo declarado era trilhar o seu caminho através de todos os 27 estados do Brasil, priorizando os problemas mais graves. Os mutirões foram logisticamente difíceis de organizar porque eles exigem a montagem de grupos de juízes, promotores, defensores e outros advogados, que têm que ser liberados de suas outras atribuições, em um determinado estado por um período de tempo. O trabalho é, por natureza, perturbadora e alguns juízes também se ressentiram de ter suas decisões iniciais revistas por outros dessa maneira, argumentando que eles distorceram o trabalho do Judiciário e interferiram com a sua independência. Outros críticos argumentaram que, pela sua própria natureza, os mutirões só poderiam ser uma solução paliativa para o problema subjacente, que exigiria uma reforma mais fundamental. Ao mesmo tempo, a iniciativa revelou a extensão da crise dentro da justiça criminal brasileiro e sistemas penais.

---

25 Página do CNJ, <http://www.cnj.jus.br/sobre-o-cnj/presidencia/presidencia2/atas/313-quem-e-quem/quem-e-quem-dmf/13406-departamento-de-monitoramento-e-fiscalizacao-do-sistema-carcerario-e-do-sistema-de-execucao-de-medidas-socioeducativas-dmf>, acessada em janeiro de 2012

Em seus primeiros 11 meses, entre agosto de 2008 e junho de 2009, o Mutirão Carcerário examinou 15.655 casos. Constatou-se que 3.364 presos provisórios e condenados estavam sendo detidos ilegalmente, ora porque tinham cumprido as suas penas, tendo em conta os direitos de remissão, ou haviam cumprido mais em prisão provisória do que poderiam esperar ter recebido em uma sentença, dada a ofensa de que eles foram acusados. Outros 4.954 prisioneiros tinham direito a ser transferidos para regimes inferiores de segurança por razões semelhantes. Em novembro de 2009, o CNJ anunciou que, após examinar 83.803 casos, os mutirões libertaram 16.466 pessoas que tinham sido presos irregularmente.<sup>26</sup> Ainda foram encontrados outros 27.644 detidos em regime prisionais inadequados. Os mutirões encontraram centenas de pessoas que passaram muito mais tempo na prisão provisória do que eles poderiam ter esperado cumprir como prisioneiros condenados.

No caso dos presos provisórios, os mutirões constataram que os juízes pareciam estar recusando-se a respeitar a presunção de inocência que está consagrada na Constituição e nas leis do Brasil, e colocando pessoas sob custódia por motivos legalmente espúrios. Isto combinado com a lentidão crônica com a qual os julgamentos acontecem, e a frequência com que são interrompidos, fez com que muitos réus estivessem permanecendo mais em prisão provisória do que as penas de prisão que poderiam esperar receber se fossem condenados, se realmente eles receberam alguma pena de prisão. Por exemplo, um homem passou 11 anos em prisão provisória e os mutirões encontraram muitas pessoas que tinham passado cinco ou seis anos em prisão provisória. Outros estavam sendo colocados em prisão provisória por crimes extremamente pequenos, como de furto em loja, que na verdade não levam a uma pena de prisão.<sup>27</sup> No Piauí, cerca de 80 por cento da população prisional era de presos provisórios, assim apenas dois em cada dez presos realmente tinham recebido uma sentença de prisão.<sup>28</sup>

No caso de presos condenados, os problemas principalmente parecem ter sido os atrasos burocráticos, inércia e ineficiência. Registros imprecisos e desatualizados e a falta de um adequado banco de dados e programa de informática significava que as autoridades judiciárias e as autoridades penais eram incapazes de manter o controle efetivo das prisões sob sua jurisdição, enquanto a falta de coordenação entre elas significava que eles eram muitas vezes incapazes de concordar, mesmo sobre quantos prisioneiros estavam detidos.

Os presos estavam ficando perdidos no sistema. Eles não estavam recebendo o tipo de progressão ao longo de suas sentenças, o que está previsto na legislação brasileira, através de formas inferiores de segurança para prepará-los para eventual libertação. Os mutirões também notaram que muitos estabelecimentos penitenciários foram deixando de fornecer os cursos de educação, treinamento e formação para o trabalho que a lei especifica. Embora a lei brasileira estabeleça que a principal finalidade da prisão deve ser a ressocialização e reabilitação, essa não foi claramente refletida na prática e pouco esforço parece ter sido feito para reduzir as altas taxas de reincidência entre ex-prisioneiros.

---

26 Dados atualizados do Mutirão Carcerário, CNJ, 5 de novembro de 2009

27 Ver entrevista com Eivaldo dos Santos (2012) 66 'IBA Global Insight' 51

28 *Ibid.*

Em dezembro de 2009, os mutirões receberam um prêmio especial do Instituto Innovare por promover a inovação na área do Judiciário. Ficou claro que o que tinha começado como uma necessária solução tapa-buracos precisava ser integrada em um programa de reforma penal de longo prazo.

## Visão geral da crise

Em abril de 2010, Gilmar Mendes, então presidente do Supremo Tribunal Federal e do CNJ, anunciou que os mutirões examinaram 111.000 casos no ano e meio anterior, o que resultou na libertação de 20.700 prisioneiros de detenção e mais 34.000 prisioneiros beneficiando-se de reduções nos níveis de segurança.<sup>29</sup> Ele também observou que, enquanto Lei Execução Penal estabelece que todos os presos condenados devem ter acesso ao trabalho e cursos de educação básica, pesquisa recente mostrou que em um estado em 2008, apenas 24 por cento tinham acesso ao trabalho e 17 por cento acesso aos cursos de educação básica. Ele observou que o estudo também demonstrou que os prisioneiros que haviam recebido experiência de trabalho ou curso de educação na prisão foram significativamente menos propensos a reincidir.<sup>30</sup>

O ministro Mendes afirmou que os números prisionais estavam crescendo mais de sete por cento ao ano, enquanto o investimento em novas prisões estava caindo muito, criando um hiato cada vez maior entre capacidade e demanda. As prisões estavam se tornando cada vez mais superlotadas, locais insalubres e perigosos “infestados por ratos se alimentando de lixo acumulado”, enquanto os tribunais de justiça criminal e o Gabinete da Defensoria Pública não tinha capacidade técnica para supervisionar o sistema. Ele observou que a superlotação das prisões seria ainda pior se as autoridades fossem capazes de fazer valer as milhares de penas de prisão pendentes sobre as pessoas que se aproveitaram das ineficiências do sistema para fugir. Ele disse que houve um “paradoxo” no sistema que, através de sua ineficiência, estava aprisionando milhares de pessoas que eram legalmente inocentes, enquanto permitindo milhares de outros que tinham sido julgados legalmente culpados a escapar inteiramente à justiça.<sup>31</sup> ‘O CNJ deve trabalhar para reverter essa abominação’, concluiu.

Os mutirões revelaram uma falha sistêmica no coração da política penal brasileira. Na primeira fase do projeto encontrou quase 20 por cento dos presos no Brasil haviam sido detidos ilegalmente. Outros um terço estavam sendo mantidos em condições inadequadas para a sentença que eles tinham recebido considerando a quantidade de tempo que eles tinham cumprido. Em outras palavras, cerca de metade da população prisional foi detida inapropriadamente. A quase todos estavam sendo negadas as condições humanas básicas de detenção que a legislação brasileira especifica que eles têm direito. Isso era ilegalidade em grande escala dentro do próprio sistema encarregado de defender o respeito pela lei.

---

29 Presidente Gilmar Mendes – Mutirões Carcerários, uma aula de Brasil, Sexta, 23 de Abril de 2010 <http://www.cnj.jus.br/images/programas/justica-criminal/artigo-presidente-gilmar-mendes.pdf>. Como discutido adiante neste relatório, esses dados podem ser levemente imprecisos.

30 *Ibid.*

31 *Ibid.*



A população carcerária do Brasil triplicou nas últimas duas décadas e os presos provisórios mais do que quadruplicaram.<sup>32</sup> Parte da motivo pelo qual os números de prisão ter sido tão dramaticamente crescente é porque um grande número de pessoas está sendo presa ilegalmente ou sendo privada de seus direitos a liberação ou progressão para formas inferiores de segurança. Isso tem contribuído para a crônica superlotação, dentro do sistema, o que excedeu a capacidade dos funcionários de controlá-los e permitiu que muitos ficassem sob o controle eficaz de gangues criminosas.

Aprisionar pessoas é caro e o dinheiro gasto na construção e manutenção de prisões é muitas vezes desviado de programas alternativos que podem ser mais eficazes na redução da criminalidade a longo prazo. Enquanto a prisão visa a incapacitar os infratores, assegurando que eles são incapazes de cometer crimes, enquanto eles estão realmente na prisão, a grande maioria dos prisioneiros serão libertados e, eventualmente, os ganhos supostamente dessa política são apenas de curto prazo. Mesmo esse ganho pode ser ilusório no Brasil como há evidências consideráveis de que as lideranças dos principais quadrilhas do crime no Brasil são baseadas dentro das prisões e coordenam as atividades de seus seguidores externos usando telefones celulares conseguidos clandestinamente. As quadrilhas também recrutam dentro das prisões e enviar mais pessoas para a prisão por crimes menores simplesmente fornece-lhes mais membros.

A superlotação das prisões também aumenta os efeitos negativos da prisão, pondo em perigo as vidas de ambos os prisioneiros e os agentes penitenciários, e tornando mais difícil de implementar programas que visam a ajudar a reabilitação e reassentamento de ex-prisioneiros. Isso, por sua vez, torna mais provável que eles venham a reincidir no futuro, criando um ciclo vicioso que coloca mais pressão sobre a população carcerária geral. A falta de recursos também significa que as prisões são incapazes de fornecer as mínimas condições humanas básicas de detenção exigidas pela lei brasileira e que são amplamente reconhecidos como essenciais para que as prisões possam tornar-se lugares de reabilitação e ressocialização ao invés de treinamento para a criminalidade no futuro. As taxas de reincidência elevadas entre os ex-reclusos têm contribuído para as taxas já dramáticas de criminalidade no Brasil, que aumentou a popularidade de leis e ordens mais severas favorecendo longas penas de prisão sobre penas alternativas. Isso, por sua vez, aumenta assim os números prisionais além da capacidade que o sistema penal e a justiça criminal podem lidar.

## A segunda fase: abril 2010 - dezembro 2011

Em abril de 2010, o Mutirão Carcerário foi reformulado quando o ministro Cezar Peluso assumiu a Presidência do STF e do CNJ e indicados os juízes Luciano Losenkann e Márcio André Kepler Fraga como seus coordenadores. Isso proporcionou a continuidade do projeto que permaneceu a ser apoiado por uma pequena equipe de funcionários dentro de DMF do CNJ.

---

32 Ver *Um em Cada Cinco: A Crise nas Prisões e no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro*, International Bar Association, Fevereiro de 2010, citando dados apresentados pelo CNJ e pelo Ministério da Justiça

O trabalho dos mutirões foi expandido à medida que cada estado tinha a obrigação de preparar relatórios escritos sobre seu trabalho, que são formalmente submetidos ao CNJ para aprovação. Os relatórios contêm estatísticas detalhadas sobre os números prisionais em cada estado, bem como as condições das prisões com base em inspeções realizadas pelas equipes jurídicas. Além de reexaminar os arquivos e processos de cada preso no Estado, os mutirões também são obrigados a informar se as varas de execução estão enfrentando acúmulos excessivos, ou atrasos no andamento dos processos e como a sua eficiência pode ser aumentada. As inspeções dos locais de detenção incluem relatórios sobre como a segurança e a proteção poderiam ser melhoradas para os funcionários e os presos, e sobre se as condições estão em conformidade com as normas estabelecidas nas leis e na Constituição do Brasil. Os relatórios fornecem avaliações realistas e transparentes das reais condições em locais de detenção e sobre a eficácia das varas de execução penal na supervisão desses locais.

Há atualmente poucos dados oficiais precisos que podem ser utilizados de forma consistente em todo o sistema penal brasileiro. Em alguns estados, diferentes organismos estatais utilizam diferentes metodologias para a contagem de números prisionais. Por exemplo, em Pernambuco, as autoridades penitenciárias informaram ao mutirão que havia um total de 24.000 presos no estado, mas o mutirão só encontrou 22.400 prisioneiros e concluiu que os números adicionais vieram de dupla contagem.<sup>33</sup> No mutirão realizado na Paraíba, em 2011, a equipe de investigação foi informada pela Secretaria de Administração Penitenciária que não havia lista atualizada de prisioneiros detidos no estado.<sup>34</sup>

A falta de dados confiáveis torna difícil analisar todos os outros problemas relacionados, tais como a superlotação, qual a proporção de presos a quem estão sendo fornecidos trabalho e oportunidades educacionais, bem como a adequação dos serviços de saúde baseado na razão do número de prisioneiros. Os relatórios dos mutirões, portanto, fornecem uma fonte de referência oficial muito importante sobre o sistema penal brasileiro, o que pode levar a muito mais monitoramento e proporcionar uma base para tomada de decisões mais objetivas sobre a alocação dos escassos recursos.

Os mutirões também fornecem uma abordagem holística para combater os problemas que eles encontram, reunindo as diversas instituições de justiça e da administração penal e autoridades de segurança. Ao publicar os seus relatórios e recomendações publicamente, eles também assumem uma função de defesa e fornecem a base para o envolvimento da sociedade civil. Em Alagoas, por exemplo, os mutirões organizaram *workshops* para discutir os seus relatórios iniciais e as recomendações desses foram incluídas na versão final do relatório.<sup>35</sup> O relatório do mutirão no Paraná também observou que um dos benefícios do processo tinha sido o “efeito de pré-mutirão”, onde os juízes e as autoridades públicas fizeram um esforço especial para colocar os seus casos em ordem sabendo que estes estavam prestes a ser objeto de escrutínio externo.<sup>36</sup>

Em São Paulo, o trabalho do mutirão foi apoiado pelos advogados do Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD), uma organização não governamental de justiça criminal, e muito dos

---

33 Relatório, Mutirão Carcerário, Pernambuco – 2011, Brasília, 16 de novembro de 2011

34 Mutirão Carcerário do Estado da Paraíba, CNJ, 25 de fevereiro de 2011, p. 17

35 Mutirão Carcerário do Estado de Alagoas, CNJ, 2010, p. 25

36 Mutirão Carcerário do Estado do Paraná, CNJ, 21 de junho de 2010, p. 141

relatórios produzidos em outros locais recomendam estabelecer laços mais estreitos com a Pastoral Carcerária, faculdades de Direito e outras organizações da sociedade civil. O processo está, então, ajudando a fortalecer os laços entre as instituições oficiais de justiça e toda a sociedade brasileira em torno de uma agenda comum de reformas.

## Condições prisionais e os mutirões

Outros relatórios têm sido publicados sobre as condições das prisões brasileiras, como os produzidos por ocasionais Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs), organizações não governamentais (ONGs) como a Anistia Internacional e os organismos de monitoramento, tais como as Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). No entanto, nenhum desses alcança a abrangência e detalhamento do Mutirão Carcerário. Também é importante que os relatórios dos mutirões não podem ser descartados como uma motivação política, tendenciosos ou por interferência externa, já que foram produzidos pelos próprios juizes que são legalmente responsáveis pelo monitorar sua observância.

A maioria dos relatórios incluem fotografias de prisões e carceragens policiais em particular para mostrar as condições físicas em que os presos são acomodados e também são baseados em entrevistas em que as queixas específicas dos presos são observadas. Algumas das fotos e as descrições são bastante atormentadoras. O relatório sobre Maranhão também contém uma foto das cabeças decapitadas de dois prisioneiros, assassinados durante uma rebelião e observa que 43 prisioneiros haviam sido mortos em violência entre prisioneiros no ano anterior.<sup>37</sup>

Os relatórios frequentemente também incluem detalhes de contrabando apreendidos durante as buscas, os detalhes das rebeliões, fugas e mortes de presos e algumas alegações de comportamento não profissional contra a equipe responsável por administrar os locais de detenção. A maioria contém reclamações sobre a qualidade dos alimentos, a falta de cuidados de saúde, condições gerais e os longos atrasos no andamento de seus casos. Muitos estados não têm nem de perto o número de camas e colchões para atender a todos os seus prisioneiros e muitos têm que dormir no chão de concreto. O mutirão para o Rio Grande do Norte citou um membro do conselho da Comunidade dizendo que alguns dos estabelecimentos prisionais no estado não estavam aptos para manter animais selvagens.<sup>38</sup> O mutirão para o Rio Grande do Sul observou que quase todas as prisões na região metropolitana eram dominados por facções do crime organizado.<sup>39</sup> O mutirão de Minas Gerais notou que não havia uma prisão com separação de presos condenados daqueles mantidas em prisão provisória.<sup>40</sup> Muitos pediram o fechamento imediato de prisões específicas.

Os relatórios confirmam muitos dos problemas gerais que já são muito bem conhecidos, como a superlotação e as condições deploráveis de muitos lugares de detenção, a falta de pessoal suficiente, a ausência de instalações médicas, atividades educativas ou espaços de lazer, a fragilidade da

---

37 Mutirão Carcerário do Estado do Maranhão, CNJ, 2011, p. 65-6

38 Mutirão Carcerário do Estado do Rio Grande do Norte, CNJ, 7 de janeiro de 2011, p. 281

39 Mutirão Carcerário do Estado do Rio Grande do Sul, CNJ, 14 de março – 15 abril de 2011, p. 12

40 Mutirão Carcerário do Estado de Minas Gerais, CNJ, 16 de agosto – 8 de outubro de 2010, p. 15

Defensoria Pública, e o contínuo enorme acúmulo de casos para as varas de execução lidar. No entanto, o fato de que estes são relatórios públicos produzidos pelos juízes lhes dá um significado especial. Por exemplo, o mutirão de Alagoas resumiu as condições no estado a seguir, em termos bastante típicos:

*Estruturas precárias e inapropriadas em quase todas as unidades do Estado*  
*Superlotação das casas prisionais*  
*Poucas vagas para estudo do preso*  
*Déficit de vagas*  
*Unidades com células escuras, mal ventiladas e sujas, produzindo ambientes absolutamente insalubres*  
*Atendimento médico, odontológico e psicossocial restrito a poucas unidades, além da falta ou insuficiência quantitativa*  
*Número insuficiente de agentes penitenciários e, quanto à segurança externa, insuficiência de efetivo da Polícia Militar*  
*Trabalho externo ou interno restrito a poucas unidades prisionais*  
*Elevado percentual de presos provisórios*<sup>41</sup>

No Amazonas, um número de presos aproveitou a oportunidade da visita para queixarem-se ao membro do mutirão que tinham sido torturados e sofreram outras formas de violência. Alguns falaram abertamente sobre isso na frente dos guardas, enquanto outros solicitaram entrevistas privadas para fazer reclamações. Um declarou no vídeo que tinha sido torturado por ordens diretas do diretor do Departamento de Sistema Penitenciário depois de ter protestado sobre o estado dos caminhões em que os prisioneiros estavam sendo transportados.<sup>42</sup> No entanto, parece que a maioria das entrevistas com os presos ocorreu frente aos agentes penitenciários e policiais e pouco foi feito para entrevistar os prisioneiros em privado, assim muitos possivelmente foram intimidados a não fazer reclamações. Isso é claramente um problema sério e deve ser levado em consideração em visitas futuras. Pode ser útil aprender com a metodologia padrão usada pelo Comitê Internacional da Cruz Vermelha descrito no capítulo seis deste livro.

É evidente a partir da leitura dos relatórios que muitos desses locais de detenção não estão acostumados a receber visitas de inspeção, nem que os juízes que participam nos mutirões estão acostumados para realizar essas visitas, embora esta seja uma responsabilidade formal do Poder Judiciário em suas áreas de autoridade. Alguns dos relatórios também fornecem uma boa visão geral do trabalho de outros órgãos encarregados de monitoramento de locais de detenção - como os Conselhos Penitenciários, os Conselhos da Comunidade, os gabinetes do Ministério Público e Defensoria Pública - que podem ajudar a construir uma imagem da eficácia do atual sistema de controle das prisões. O mutirão no Rio Grande do Sul, por exemplo, continha várias propostas de como a Superintendência dentro da Secretaria de Segurança Pública responsável pelo monitoramento da prisão, poderia ser reforçada e tornada mais eficiente.<sup>43</sup> O mutirão no Maranhão observou que a maioria das prisões visitadas não tinham registros de inspeções realizadas pelo

---

41 Mutirão Carcerário do Estado de Alagoas, CNJ, 2010, p. 8

42 Mutirão Carcerário do Estado do Amazonas, CNJ, 2010, p. 35

43 Mutirão Carcerário do Estado do Rio Grande do Sul, CNJ, 14 de março – 15 abril de 2011, p. 277-279

Ministério Público ou só tinha sido previamente visitados na época pelo último mutirão no Estado.<sup>44</sup>

As recomendações práticas para o Judiciário incluem: a introdução de programa de computador para que os juízes possam calcular o progresso de um prisioneiro através de sua sentença de prisão; a criação de novas varas de execução penal; o uso de audiências por vídeo com réus para acelerar a tramitação dos julgamentos; e a anexação automática do registo criminal de um acusado com o seu processos desde o início de qualquer procedimento judicial. Algumas destas recomendações ocasionalmente aparecem subsumidas nos recursos solicitados, tais como um aumento na equipe administrativa de uma específica vara iria tornar a vida dos juízes mais fácil. No entanto, através da identificação de reformas específicas, tais como a abertura de uma nova vara de execução penal em um determinado lugar ou o fornecimento de mais recursos às varas, que oferece alternativas à pena privativa de liberdade, os mutirões oferecem um bom guia para onde um maior investimento poderia ser mais utilmente direcionado.

A segurança é uma questão importante em muitas varas e prisões e isso precisa ser equilibrado com o respeito aos direitos do prisioneiro. O mutirão em Goiás, por exemplo, pediu a introdução de detectores de metais em todos os edifícios do Judiciário, a criação de um corredor interno e elevadores separados para o transporte de prisioneiros, a questão de mais *tasers* para os agentes penitenciários e a implantação de mais câmeras de vídeo e equipamentos para bloquear o uso de telefones celulares em todas as prisões.<sup>45</sup> Em Santa Catarina, ao contrário, o mutirão notou que a prática de algemar os presos pelas mãos e pelos pés enquanto estão sendo conduzidos ao Foro Criminal ou retornando dele gera enorme desconforto e constrangimento para presos e terceiros principalmente em razão do ruído produzido com as correntes que se arrastam pelo chão, sendo mais intenso quando os detentos sobem escadas do prédio, o que ocorre com frequência já que são poucos os elevadores existentes. O mutirão ouviu de advogados que os magistrados costumam indeferir pedido de retirada de algemas, mesmo não existindo risco a segurança.<sup>46</sup> Ambos os conjuntos de recomendações podem ser igualmente válidos e os mutirões trazem um necessário equilíbrio e nuance para esse debate sobre segurança e dignidade humana.

Muitas das recomendações clamam por um melhor atendimento de saúde e odontológico, bem como abordam as condições insalubres que os prisioneiros enfrentam. Por exemplo, no Rio Grande do Norte, o relatório observa que muitas das prisões tinham encanamentos abertos contendo esgoto não tratado, que, além de ser desagradável representava um risco à saúde dos prisioneiros.<sup>47</sup> No Acre, observou-se que as condições de superlotação e falta de ventilação eram agravados pelo clima quente e úmido.<sup>48</sup> No Pará, o relatório inclui uma descrição de celas metálicas - contêineres, usadas em carceragens policiais, em que as celas de 5-6 metros quadrados foram utilizados para acomodar seis presos cada um:

---

44 Mutirão Carcerário do Estado do Maranhão, CNJ, 2011 , p. 68

45 Mutirão Carcerário do Estado de Goiás, CNJ, 26 de setembro, p. 72-3 e 75

46 Mutirão Carcerário do Estado de Santa Catarina, CNJ, 2011 , p. 6

47 Mutirão Carcerário do Estado do Rio Grande do Norte, CNJ, 7 de janeiro de 2011 , p. 283

48 Mutirão Carcerário do Estado do Acre, CNJ, julho de 2010 , p. 14

*O calor no interior das celas é praticamente insuportável. Apesar de as celas não ficarem diretamente expostas ao sol, existindo um espaço para ventilação entre a parte superior dos contêineres e a cobertura da estrutura, essa ventilação é insuficiente para aliviar o calor, (...) Além disso, não se pode esquecer que o Estado do Pará tem clima tropical, com muita umidade e temperaturas elevadas. E o clima, aliado à situação de superlotação em praticamente todas as outras unidades prisionais, torna a situação dos detentos ainda mais precária. (...) [os presos] permanecem recolhidos nas celas – fétidas e extremamente quentes – vinte e quatro horas por dia, recebendo apenas alimentação, fornecida por empresas contratadas pelo Estado, em relação à qual reclamações são uma constante. As celas não possuem qualquer tipo de estrutura para receber presos. Não existem sequer camas. Os presos também não possuem colchões, tendo que dormir no chão. Em alguns locais, onde o chão não se encontra encharcado, os presos dormem em cima de panos colocados no chão. (...) Há locais, no entanto, como a Delegacia de Marituba, na região metropolitana, que a situação de superlotação era tão precária que não havia espaço sequer para os presos deitarem. O calor era tão extremo que duas fontes de água – uma no corredor de aproximadamente 4m por 1,5m, onde ficavam 17 pessoas, e outra na cela de cerca de 4m por 3m, onde estavam 20 presos – ficavam abertas vinte e quatro horas por dia para que os presos pudessem se molhar. Essa água, no entanto, encharcava o chão da cela, e que era onde os presos dormiam. No corredor a água escorria por uma mangueira, mas na cela essa água, que era a utilizada também para beber, escorria diretamente de uma parede. Os problemas de pele, em função do calor, da umidade e da falta de sol, são, como se pode imaginar, muito comuns. Há diversos presos inclusive com furúnculos nas costas e nas pernas (...)*<sup>49</sup>

Existem diversas e extremamente detalhadas recomendações sobre como as condições poderiam ser melhoradas em locais de internação específicos em cada estado. Substituição de uma prisão antiga em ruínas por novas unidades penitenciárias menores, por exemplo, é frequentemente sugerido.

Os relatórios também contêm exemplos de boas práticas em muitos estados, como projetos que informam os prisioneiros de seus direitos e proporcionar-lhes assistência jurídica, facilitam as inspeções e investigações de denúncias e ajudam a preparar os prisioneiros para a sua reinserção na sociedade através da formação e experiência de trabalho. Existem dezenas desses projetos operando em pequena escala em todo o Brasil. Alguns foram criados pelas instituições de Justiça (juízes, promotores de justiça, defensores públicos), enquanto alguns foram desenvolvidos na sociedade civil e, em seguida, criados convênios com as varas. Alguns desenvolveram vínculos com as Faculdades de Direito para prestar serviços jurídicos, ou com hospitais para prestar assistência médica ou com empregadores locais para fornecer treinamento ou experiência de trabalho. Expandir os mais bem sucedidos desses projetos será uma forma de divulgação de boas práticas em todo o sistema.

---

49 Mutirão Carcerário do Estado do Pará, CNJ, outubro de 2010, p. 11-12

Os mutirões também estão incumbidos de acompanhar a implementação do Começar de Novo, um projeto especial criado pelo CNJ para ajudar ex-detentos a encontrar emprego. Esse projeto reforça os laços entre o Judiciário e as secretarias estaduais de segurança pública, destacando outras boas práticas e fazendo sugestões de reformas. Por exemplo, o mutirão no Ceará recomendou que o CNJ, o ministro do Esporte e o Governador do Estado assinassem uma parceria para garantir que os jovens infratores fossem empregados em programas de obras públicas na preparação para a Copa do Mundo de 2014.<sup>50</sup> Os relatórios observaram que o projeto está sendo implementado com diferentes níveis de comprometimento em diferentes estados e as visitas destinam-se a mobilizar apoio para isso entre as autoridades.

Os relatórios não estão sendo atualmente produzidos em um formato padrão, o que torna difícil extrapolar informações sobre as tendências nacionais. Alguns possuem apenas algumas páginas, enquanto outros possuem várias centenas. O nível de detalhe que eles fornecem, portanto, varia consideravelmente e é difícil usá-los como indicador de onde os problemas podem ser mais graves. Um breve relatório com uma visão superficial pode indicar que os problemas em um determinado estado são muito mais graves do que em outro onde são explicitados em detalhe muito maior, pois, ao menos, no último caso a inspeção foi mais digna de confiança.

No entanto, os mutirões oferecem um valioso panorama dos principais desafios que cada Estado enfrenta para garantir que o sistema penal do Brasil inicie a se adequar com suas próprias leis e a Constituição. Eles também poderiam formar a base para as discussões entre a Justiça e instituições de segurança e sociedade civil em cada estado sobre como a lacuna entre a legislação e as práticas brasileiras podem ser superado. O CNJ está produzindo uma publicação que resume o trabalho dos mutirões em todo o Brasil. O livro contém várias fotos das condições atuais nas prisões e uma exibição também está sendo produzida, o que pode ajudar a estimular um debate público sobre a necessidade de melhorar as condições prisionais.

## Comparando as duas fases

A principal razão para o estabelecimento do Mutirão Carcerário foi a revisão do acúmulo de casos de pessoas privadas de sua liberdade e, embora tenha também assumido outras funções, essa continua a ser uma das principais funções do projeto. Uma mudança importante foi introduzida na forma em que o mutirões funcionam em abril de 2010, quando a mudança na Presidência do CNJ levou a uma mudança na coordenação e organização do projeto.

Durante os primeiros mutirões, a equipe de juízes trazida para reexaminar os casos em cada estado não tinha trabalhado anteriormente sobre nesses casos - apesar de terem sido retirados do mesmo tribunal. Isso foi realizado para oferecer um grau de independência e objetividade ao analisar as decisões originais, particularmente em relação aos presos provisórios. No entanto, alguns juízes desaprovaram suas decisões sendo analisadas dessa forma. Eles argumentaram que o sistema existente já previa supervisão suficiente, através dos tribunais de apelação, e que o CNJ estava extrapolando seu mandato e interferindo com seu trabalho. O CNJ é um órgão de supervisão

---

50 Mutirão Carcerário do Estado do Ceará, CNJ, 10 de fevereiro – 18 de março de 2011 , p. 45

administrativa e não faz parte do processo judicial de apelação criminal. Foi, então, entendido como inapropriado reverter decisões sobre manutenção de presos provisórios em custódia. Durante a segunda fase dos mutirões, o reexame dos casos foi realizado pelos juízes das próprias decisões originais.

Em novembro de 2011, o CNJ anunciou que os mutirões tinham analisado 295.069 processos criminais em 2010 e 2011, que resultou na libertação de 21.889 presos e a progressão de 44.966 prisioneiros para regimes mais baixos de segurança ou outros benefícios em suas condições.<sup>51</sup> Apesar de esse número ser muito elevado, é muito menor que o da primeira fase do projeto. Entre agosto de 2008 e abril de 2010, os mutirões constataram que em cerca de 20 por cento - ou uma em cada cinco - dos casos que analisou, as pessoas estavam sendo injustamente detidas e deveriam ser libertadas da prisão. No entanto, essa proporção caiu para menos da metade (nove por cento) nos mutirões realizados em 2010 e 2011.<sup>52</sup> O número de prisioneiros detidos em níveis de segurança inadequados também caiu significativamente quando os números do primeiro ano e meio são comparados com os dois subseqüentes. No primeiro ano e meio de seu trabalho os mutirões constataram que em cerca de um terço de todos os casos que eles examinaram, os presos estavam sendo mantidos em níveis inadequados de segurança ou negados outros benefícios a que tinham direito. Nos anos 2010 e 2011, essa proporção havia caído para pouco menos de um sexto.<sup>53</sup>

É difícil comparar as duas fases exatamente porque a nova metodologia foi introduzida depois de Abril de 2010, portanto, alguns dos mutirões realizados naquele ano usaram o método anterior de análise dos casos. Como discutido acima, há também inúmeros problemas com a coleta de estatísticas nacionais confiáveis relativas aos presos no Brasil e de qualquer forma é provável que as proporções possam mudar ao longo do tempo. O projeto inicialmente priorizou o exame de casos em que considerava estivessem os problemas mais graves e por isso parece provável que o número de prisioneiros a ser libertado ou que poderia se beneficiar da progressão de regime cairia ao longo do tempo devido a queda no número de erros a ser corrigido.

No entanto, o CNJ também publicou números comparando as duas fases diretamente.<sup>54</sup> Esses são amplamente consistentes com as outras estatísticas publicadas e mostram uma queda muito mais dramática do que se poderia razoavelmente esperar devido aos fatores mencionados acima. Eles mostram que durante a primeira fase do projeto, os mutirões examinaram 121,189 casos, o que levou a 19.634 prisioneiros libertados. Isso equivale a pouco mais de 16 por cento do número total de casos examinados. Outros 33.485 presos foram beneficiados por alterações em seu status de segurança, dos quais 11.537 estavam em prisão provisória. Na segunda fase do projeto, usando a nova metodologia, os mutirões examinaram 310.077 casos, o que levou a 23.783 prisioneiros libertados, equivalente a 7,68 por cento do total. Outros 48.308 presos foram beneficiados por alterações em seu status de segurança, equivalente a 15,57 por cento do total.

---

51 *Mutirão Carcerário libertou mais de 21 mil pessoas em dois anos*, 25 November 2011, <http://www.cnj.jus.br/noticias/cnj/17135-mutirao-carcerario-libertou-mais-de-21-mil-pessoas-em-dois-anos>, acessado em janeiro de 2012

52 *Sistema de Mutirão Carcerário*, Relatório Geral, 10 de janeiro de 2012, [http://www.cnj.jus.br/relatorio\\_mutirao/relatorio\\_relatorio\\_geral.wsp](http://www.cnj.jus.br/relatorio_mutirao/relatorio_relatorio_geral.wsp), acessado em janeiro de 2012

53 *Ibid.*

54 *Mutirão Carcerário – 2010-2011*, CNJ, sem data. Os dados cobrem junho de 2010 a novembro de 2011.



A grande diferença foi nas liberações de prisões provisórias. Na primeira fase do projeto, os mutirões libertaram 10.656 pessoas que aguardavam julgamento, enquanto na segunda fase – apesar de terem sido examinados mais que o dobro de casos – os mutirões libertaram apenas 2.856 pessoas em prisão provisória. A razão primordial para isso foi, aparentemente, a mudança de metodologia. Quando solicitado a outros juízes a revisão da decisão de reenviar alguém à prisão provisória, eles tinham maior propensão a considerar tal decisão inapropriada do que quando a revisão cabia ao juiz que tomara a decisão original.

Embora a Constituição e as leis brasileiras especificarem que a presunção de inocência significa que a prisão só deve ser usada como último recurso, o Código de Processo Penal confere aos juízes considerável poder discricionário para aprisionar as pessoas. O CPP permite que juízes imponham “medidas de prevenção” (incluindo prisão) sobre suspeitos que pode ser decretada durante as investigações policiais ou a fase de instrução do processo penal.<sup>55</sup> A prisão preventiva pode ser decretada em três circunstâncias: a ‘garantia da ordem pública, da ordem econômica’, por conveniência da instrução criminal, ou para assegurar a aplicação da lei penal.<sup>56</sup> Estes fundamentos são extremamente abrangentes e concedem discricionariedade subjetiva enorme para juízes singulares.<sup>57</sup>

A pesquisa sugere que os juízes muitas vezes deixam de ordenar a liberação de suspeitos presos em flagrante, mesmo para delitos menores, exceto se tiverem documentos que comprovem sua identidade, residência e ocupação, o que pode ser um problema especial para as pessoas sem teto ou que vivem em favelas.<sup>58</sup> Os juízes também são muito menos propensos a conceder fiança para pessoas acusadas de determinados crimes, como tráfico de drogas, mesmo quando os presos estão portando pequenas quantidades de drogas para uso pessoal e não estão ligados a quadrilhas criminosas.<sup>59</sup> Dada a natureza longa e arrastada dos processos de julgamento do Brasil, muitos acreditam que os juízes são, por vezes, influenciados pela pressão pública para a prisão de pessoas suspeitas de atividades criminosas, mesmo antes de terem sido julgados e condenados.

Uma análise do padrão de prisão provisória em cinco cidades brasileiras constatou que os juízes estavam rotineiramente aprisionando um grande número de pessoas que tinham sido acusados de furto de pequeno valor, mesmo que isso seja uma ofensa extremamente menor.<sup>60</sup> Em alguns tribunais mais de um terço dos detidos sob essa acusação tinha passado mais de 100 dias em prisão provisória e muitos permaneceram mais tempo em prisão provisória do que as penas privativas de liberdade que eles eventualmente receberam. O estudo mostrou que o uso da prisão provisória variou significativamente em diferentes partes do país e parece estar relacionado a uma série de fatores subjetivos, tais como a atitude dos determinados juízes. Enquanto em Porto

---

55 Código de Processo Penal de 1941, art. 312

56 *Ibid*, art. 312

57 Rogério Schietti Machado Cruz, *Prisão Cautelar: dramas, princípios e alternativas*, Lumen Juris Editora, 2006

58 Ver capítulo dois.

59 *Tráfico de drogas e Constituição, Um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais*, Universidade Federal do Rio de Janeiro(UFRJ) e Universidade de Brasília (UNB), Março de 2009

60 Fabiana Costa Oliveira Barreto, *Flagrante e Prisão Provisória em Casos de Furto: da Presunção de Inocência a Antecipação da Pena*. Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 2007

Alegre, no Sul, o percentual de encarceramento para as pessoas presas em flagrante por esse crime foi de cerca de 30 por cento, subindo para 90 por cento no Norte, na cidade de Belém.

Em maio de 2011, o Brasil introduziu uma nova lei alterando o CPP para garantir que a prisão provisória seja realmente utilizada como um último recurso e fornecer uma gama de medidas alternativas à prisão que os juízes possam impor.<sup>61</sup> A lei, que é discutida adiante no capítulo 3 e dez deste livro, foi introduzida especificamente por causa da preocupação com o número de pessoas sendo encaminhadas a prisão provisória de forma inadequada.

Como discutido acima, o número de presos no Brasil está aumentando rapidamente e a proporção de presos provisórios é a parte de mais rápido crescimento desse aumento. Outros capítulos desta publicação demonstram que existem deficiências significativas no sistema de justiça criminal brasileiro, que colocam os réus sem condições financeiras para pagar advogados particulares em risco considerável de detenção ilícita. Esse é o caso particular em relação à prisão provisória, onde os fatores subjetivos, tais como as atitudes de determinados juízes pode levar pessoas a serem injustamente privadas do seu direito à liberdade.

## Conclusão

Em janeiro de 2012, o CNJ anunciou que desde o início do projeto, após o exame 413.236 casos, o Mutirão Carcerário libertou 36.673 presos e concedeu benefícios a 72.317 outros prisioneiros.<sup>62</sup> Isso significa que mais de 100.000 pessoas estavam sendo injustamente detidas ou mantidas em condições excessivamente duras em relação à pena de prisão que receberam. Esses números e revelações são, por qualquer padrão, surpreendentemente grandes e, como é discutido acima, eles podem realmente subestimar a verdadeira extensão do problema.

O risco mais significativo do Mutirão Carcerário é que ele se torne um substituto para uma revisão completa do sistema existente. Os mutirões foram formados como uma resposta *ad hoc* a uma crise provocada pelo fracasso dos órgãos existentes responsáveis pela supervisão, controle e fiscalização dos casos e dos locais de detenção no Brasil. O projeto não deve ser visto como uma alternativa a esses organismos, mas deve ser usado para melhorar o seu desempenho através do monitoramento e supervisão.

---

61 Lei nº 12.403, de 4 de maio de 2011

62 *Sistema de Mutirão Carcerário, Relatório Geral*, 10 de janeiro de 2012, [http://www.cnj.jus.br/relatorio\\_mutirao/relatorio/relatorio\\_geral.wsp](http://www.cnj.jus.br/relatorio_mutirao/relatorio/relatorio_geral.wsp).

As leis e a Constituição brasileiras já explicitam os direitos a que sua população têm direito. O sistema legal deve garantir que todas as pessoas acusadas de um delito tenham direito a um julgamento justo, incluindo o direito à assistência jurídica adequada e de ser presumidas inocente até que se prove culpado além de qualquer dúvida razoável. Todas as pessoas privadas de liberdade têm o direito de serem tratadas com humanidade e com respeito pela dignidade inerente à pessoa humana. Os organismos responsáveis pela monitoramento de locais de detenção e por assegurar que as condições das prisões estão em conformidade com a legislação brasileira devem ser obrigados a fazê-lo e ser adequadamente equipados para essas tarefas. O Mutirão Carcerário tem mostrado o quão grande tornou-se a lacuna entre os direitos e garantias formais que as leis e a Constituição do Brasil garantem aos seus cidadãos e as realidades chocantes de seus sistemas de justiça criminal e penal.



## CAPÍTULO DOIS

Assistência Jurídica e Presos  
em Prisão Preventiva: uma experiência  
na cidade do Rio de Janeiro

Julita Lemgruber e Marcia Fernandes

# Introdução

Este projeto analisou o impacto da assistência judiciária na vida dos presos mantidos em prisão provisória da cidade do Rio de Janeiro. Ele foi financiado pela *Open Society Foundations* e implementado pela Associação pela Reforma Prisional (ARP),<sup>1</sup> de janeiro de 2010 a junho de 2011. Seus principais objetivos foram coletar informações sobre os perfis destes prisioneiros antes do julgamento e fornecer assistência jurídica para 60 deles. Na realidade, 130 presos preventivos receberam assistência jurídica gratuita por meio do projeto.

A assistência judiciária foi provida por cinco advogados, assistidos por uma assistente social, entre junho de 2010 e junho de 2011. Um Memorando de Entendimento foi assinado com a Polícia Civil do Rio de Janeiro. Os critérios de inclusão do grupo que recebeu assistência jurídica foi que eles deveriam ter sido presos acusados de cometer crimes não violentos contra o patrimônio (principalmente furtos), ou tráfico de drogas, em que o indivíduo não era vinculado a gangues criminosas. Esses crimes foram escolhidos porque, segundo a lei brasileira, uma alternativa à pena de prisão pode ser aplicada a esses crimes e assim esses réus não deveriam, em regra, estar em prisão preventiva.

Quando o projeto começou, havia 2.597 presos preventivos em carceragens policiais no Estado do Rio de Janeiro. A fim de estabelecer os seus perfis, o projeto entrevistou 479 deles, durante uma pesquisa realizada em dez carceragens entre abril e maio de 2010. Tráfico de drogas era a acusação mais comum dos presos entrevistados, seguido por roubo. Um quarto dos entrevistados não estavam recebendo nenhuma assistência jurídica. A fim de avaliar o impacto da assistência jurídica prestada por meio do projeto, um banco de dados foi criado com informações sobre 575 presos preventivos. Entre eles, 130 foram efetivamente assistidos, com pedidos de espera de julgamento em liberdade apresentado pelos advogados do projeto durante os primeiros 20 dias após a data de atribuição do mandado de prisão em flagrante delito pelo Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. Além daqueles, 148 foram abordados, mas não puderam receber assistência jurídica, devido a uma variedade de razões; e 297 constituíram o grupo de controle.

Para o grupo assistido, os advogados apresentaram pedidos de espera de julgamento em liberdade, de relaxamento de prisão e habeas corpus. O projeto conseguiu garantir a liberdade de 25 por cento dos presos assistidos, em comparação com 16 por cento dos prisioneiros abordados, e 21 por cento do grupo controle, refletindo uma melhora muito pequena para o grupo assistido pelo projeto.<sup>2</sup> Alguns prisioneiros foram libertados graças à intervenção do Ministério Público ou do juiz e, quando estes dados foram incluídos, o percentual de prisioneiros libertados, durante os primeiros 20 dias, atingiu cerca de 30 por cento para os presos assistidos, em comparação com cerca de 23 por cento para os prisioneiros abordados e 23 por cento para o grupo controle. No entanto, uma vez que os presos que estavam pagando a assistência de advogados privados foram removidos das estatísticas, o contraste tornou-se consideravelmente mais gritante.

O projeto conseguiu garantir a liberdade provisória de 30,6 por cento dos presos que foram

---

1 Afiliada ao Centro de Estudos em Segurança Pública e Cidadania (CESeC / UCAM).

2 Este valor sobe para 38 por cento para pedidos de liberdade emitidos aos presos assistidos após os primeiros 20 dias, mas este grupo não pode ser comparado com os outros por várias razões metodológicas.

assistidos durante os primeiros 20 dias sob custódia, em comparação com 18 por cento dos prisioneiros abordados, recebendo assistência jurídica através da Defensoria Pública e de 13,7 por cento do grupo controle, recebendo também ajuda da Defensoria Pública. Isso significa que o projeto foi quase duas vezes melhor sucedido em assegurar a liberação dos prisioneiros em prisão preventiva do que a Defensoria Pública, que está constitucionalmente encarregada de defender os direitos das pessoas acusadas de um crime – incluindo o direito de ser presumido inocente até que se prove o contrário. Isto destaca uma falha grave no sistema de justiça criminal brasileiro, que será analisado mais adiante.

O projeto de pesquisa também descobriu que 30 por cento dos 575 prisioneiros na base de dados finalmente receberam penas que não os privavam da liberdade, o que significa que eles nunca deveriam ter sido inicialmente mantidos em prisão preventiva. Isso também destaca um problema grave dentro do sistema, que efetivamente viola o direito à liberdade dessas pessoas. Os juízes foram significativamente mais propensos a liberar pessoas de prisão preventiva acusadas de crimes não violentos contra o patrimônio do que aqueles acusados de tráfico de drogas (27,5 por cento em comparação a cinco por cento) e este indício parece ser baseado em preconceitos da sociedade, ao invés de motivos jurídicos. Nos 70 por cento dos casos em que este fenômeno foi visto, a Defensoria Pública nem sequer apresentou pedidos para a espera de julgamento em liberdade durante os primeiros 20 dias após a data de atribuição do mandado de prisão em flagrante delito.

## Organizando o projeto

A fim de garantir a viabilidade da prestação de assistência jurídica aos presos mantidos nas detenções da Polícia Civil, tentativas foram feitas inicialmente para entrarmos em acordo com o escritório da Defensoria Pública do Rio de Janeiro. Este acordo nunca foi finalizado, apesar dos esforços da equipe de coordenação do projeto. Posteriormente, foram feitas tentativas de contato com os escalões superiores da Polícia Civil, que é a entidade responsável pelos prisioneiros mantidos nas carceragens policiais. Um contrato foi finalmente assinado, em 10 de maio de 2010, para a prestação de assistência jurídica para estes prisioneiros por um período de 12 meses. De acordo com os termos desse acordo, o projeto poderia prestar assistência jurídica aos prisioneiros detidos nas carceragens da Polícia Civil na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, com o seguinte perfil: réus primários acusados de crimes não violentos contra o patrimônio ou sem grave ameaça a pessoa, e também aqueles acusados de tráfico de drogas não pertencentes a gangues – ou seja, aqueles não identificados como membros de organizações criminosas.<sup>3</sup> A Polícia Civil concordou em apresentar uma lista semanal de prisioneiros com essas características, selecionados a cada admissão semanal.

Logo ficou claro que a Polícia Civil não estava em condições de elaborar tais listas, simplesmente porque não existiam dados informatizados adequados para essa finalidade. As listas eram incompletas ou chegavam muito tempo depois de os candidatos à assistência terem sido presos. Consequentemente, decidiu-se alterar a estratégia. Com o apoio do Desembargador Sérgio Verani, que exercia, naquele momento, a função de Vice-Presidente do Tribunal de Justiça do Estado Rio

---

3 Conforme definido no artigo 33, § 4º, da Lei nº 11.343, de 2006.

de Janeiro, os advogados do projeto começaram a acessar as listas de homens e mulheres presos a cada dia pela Polícia Civil. Através da análise destas listas, que foram produzidos pelo Tribunal de Justiça, foi possível identificar os presos que se encaixavam no perfil do projeto. Com esses clientes potenciais identificados pelo nome, o contato foi feito com a Polícia Civil, a fim de descobrir asarceragens onde eles estavam sendo mantidos.

Inicialmente, as entrevistas com os presos foram agrupadas na cadeia Grajaú, de acordo com o perfil estabelecido pelo acordo assinado com a Polícia Civil. Posteriormente, devido a alterações solicitadas pela polícia, os presos com o perfil do projeto foram transferidos para outras cadeias, como Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Pavuna e São João do Meriti. Prontamente, todas essas cadeias foram incluídas entre as que foram visitadas pelos advogados do projeto. A única carceragem que nunca foi visitada por nossos advogados foi a de São Gonçalo, cujos presos estavam sendo assistidos por advogados do *Human Rights Defender's Institute*, uma organização não governamental (ONG), também apoiada pela *Open Society Foundations*. Por razões de custo e tempo, a assistência prestada pelos advogados do projeto foi limitada aos prisioneiros cujos casos estavam sendo ouvidos por tribunais penais do Município do Rio de Janeiro. Da mesma forma, a possibilidade de ajudar as mulheres também foi descartada, porque todas as prisioneiras detidas pela Polícia Civil foram mantidas em prisões longe da capital do estado.

Como este projeto focou na obtenção da soltura, para permitir aos presos aguardar o julgamento em liberdade, foi decidido que os advogados deveriam apresentar tais pedidos para o maior número possível de clientes, ao invés de seguir os casos até o julgamento. Além disso, como o perfil selecionado para este projeto consistiu em prisioneiros que seriam condenados a penas alternativas ou de redução de seus direitos, em vez de prisão, se considerado culpado, não havia justificativa para que eles permanecessem na cadeia. Esta decisão reforçou o número de presos que receberam assistência jurídica por meio do projeto, duplicando assim a proposta original.

Depois de obter informações da Polícia Civil sobre a cadeia na qual o nosso potencial cliente era mantido, ele era contatado por um dos advogados, que apresentaram a proposta do projeto. Se o prisioneiro mostrava interesse em receber assistência, era dado um documento para assinar, no qual ele nomeava um de nossos advogados para representá-lo. Como instrumento de procuração, esse documento era bastante claro: a responsabilidade dos advogados do projeto era limitada a tentativas de garantir que o prisioneiro pudesse aguardar o julgamento em liberdade. Não houve compromisso de prestar assistência jurídica até o julgamento de qualquer prisioneiro específico. Cuidados foram tomados para explicar que, após a intervenção dos nossos advogados, o preso deveria nomear um advogado particular ou entrar em contato com a Defensoria Pública.

A definição da estratégia para garantir que o prisioneiro pudesse aguardar o julgamento em liberdade era discutido com os coordenadores jurídicos e consultores do projeto, trabalhando com três tipos de pedidos de libertação: o aguardar do julgamento em liberdade; o relaxamento de prisão e o *habeas corpus*. Nossos pedidos de libertação tinham de ser suportado com documentos que comprovassem que o acusado possuía uma residência fixa e um emprego regular, pois essas são exigências impostas pela maioria dos juízes. Os pedidos de *habeas corpus* não precisam ser comprovados por tais documentos, já que os fundamentos jurídicos para essas solicitações é o status ilegal da prisão. Como já se sabia que a obtenção desses documentos era de vital importância para o sucesso das liberdades provisórias de forma a aguardar o julgamento em liberdade, uma



assistente social foi contratada para entrar em contato com as famílias dos presos assistidos e obter as cópias dos documentos comprobatórios de residência fixa e emprego regular, caso existissem.

## Metodologia

Os critérios que foram utilizados para selecionar os prisioneiros específicos para serem considerados como potenciais clientes e serem entrevistados pelos advogados do projeto foram os seguintes:

- Perpetração de um crime não violento contra o patrimônio, sem grave ameaça a pessoa;
- Envolvimento no tráfico de drogas de forma não afiliada - réus que não eram envolvidos com facções criminosas;
- A inclusão na lista de pessoas presas em flagrante delito fornecido pelo Tribunal de Justiça, durante a execução do Projeto;
- Ser mantido em uma das carceragens da Polícia Civil, durante as visitas de advogados. As pessoas não encontradas nas cadeias, que foram transferidas antes da chegada dos advogados ou devido a erros na lista, não foram incluídas no banco de dados.

Houve pedidos de pessoas que não se enquadravam no perfil do projeto, tais como aquelas que já se encontravam presas por mais de 25 dias, quando nossos advogados visitaram as cadeias, mas esses pedidos não foram incluídos no banco de dados ou nas análises. Um critério adicional foi a exigência do *status* de réu primário, também para crimes contra o patrimônio. No entanto, dificuldades na obtenção de confirmação documental da condição do prisioneiro como um réu primário, e o fato de que alguns réus que afirmavam serem infratores primários terem sido condenado em outras ocasiões, fizeram com que esse critério fosse descartado a partir de 15 de Junho de 2010. Assim, apenas quatro por cento dos casos atendidos foram abrangidos no período inicial, quando o *status* de réu primário foi teoricamente necessário para ambos os tipos de crimes abrangidos pela assistência judiciária oferecida por meio do projeto. Estes casos iniciais serão analisados em conjunto com os outros.

No fundo, como mostrado nas tabelas seguintes, o projeto tentou proporcionar serviços para um total de 278 pessoas que satisfizeram os critérios de inclusão entre Junho de 2010 e Junho de 2011. Os resultados foram comparados com os de um grupo de controle de 297 pessoas acusadas de crimes não violentos contra o patrimônio, sem ameaça grave a pessoas, e tráfico de drogas não ligados a facções criminosas, que foram selecionados a partir das listas de alocação durante a implementação do projeto, com os quais os advogados não tiveram nenhum contato pessoal, em conformidade com as diretrizes metodológicas estabelecidas pelo projeto. Os dias da semana em que esses serviços eram prestados foram selecionados de acordo com critérios aleatórios, a fim de garantir a equivalência entre o grupo experimental e o grupo controle. Os tipos de aleatoriedade variaram ao longo do tempo, mas todos eles asseguraram a equivalência entre os grupos.

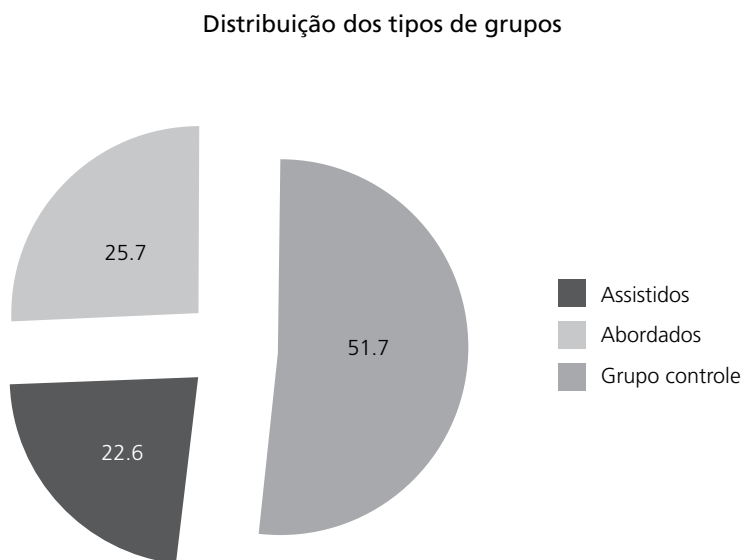
As tabelas analisadas a seguir são acompanhadas de explicações metodológicas que visam a garantir uma maior compreensão dos dados. É importante salientar que tais tabelas fazem referência a um grupo de presos considerados para efeitos de análise da eficácia assistência jurídica prestada por este projeto. A Tabela 1 mostra que o conjunto completo de 575 presos foi dividido como se segue:

- **presos assistidos** – presos em prisão preventiva, cujos pedidos de liberação foram elaborados pelos advogados do projeto durante os primeiros 20 dias, a contar da data de alocação do mandado de prisão em flagrante delito pelo Tribunal de Justiça;
- **presos abordados** - pessoas com as quais os advogados entraram em contato em detenções da polícia, mas para quem não foi possível a elaboração de pedidos de liberação devido a uma série de razões, descritas abaixo;
- **grupo de controle** – presos preventivos que não tiveram contato algum com o advogado do projeto e cujos casos foram monitorados através do site eletrônico do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, permitindo que os processos de cada preso pudessem ser supervisionados.

Tabela 1 – Prisioneiros assistidos, abordados e grupo de controle

<b>Tipos de grupos de prisioneiros</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Assistidos	130	22.6
Abordados	148	25.7
Grupo de controle	297	51.7
<b>Total</b>	<b>575</b>	<b>100</b>

Gráfico 1 – Prisioneiros assistidos, abordados e grupo controle



Os advogados entrevistaram 278 prisioneiros, apresentando 130 pedidos de libertação, a fim de aguardar o julgamento em liberdade. Outros 148 prisioneiros foram abordados, mas não foi possível elaborar pedidos para todos pelas razões apresentadas na Tabela 2. Por fim, 297 presos foram alocados para o grupo controle.

Tabela 2 – Status Geral dos Prisioneiros no Projeto

Status Geral dos Prisioneiros	Frequência	%
Assistidos	130	22.6
Abordados/ tinha um advogado particular	46	8
Abordados/assistidos pela Defensoria Pública	81	14
Abordados/ não tinha documentos	1	0.2
Abordados/família não trouxe os documentos	5	0.9
Abordados/libertado através de ordem judicial	1	0.2
Abordados/alocação do prisioneiro	2	0.3
Abordados /sem pedido nos 20 primeiros dias	12	2.1
Grupo de Controle	297	51.7
<b>Total</b>	<b>575</b>	<b>100</b>

Como mostrado na Tabela 2 acima, entre as 278 (130 assistidos + 148 abordados) pessoas que o projeto tentou auxiliar, foi possível apresentar pedidos de libertação para apenas 130 presos, dentro de um período de 20 dias, atingindo cerca da metade de nossos clientes em potencial. Os outros 148 não foram atendidos por uma variedade de razões, listadas a seguir por ordem de importância:

- O prisioneiro já tinha um advogado particular;
- A Defensoria Pública já havia tomado medidas no caso - audiência já realizada;
- O prisioneiro não tinha os documentos necessários para solicitar liberação para aguardar julgamento em liberdade;
- A família do preso não trouxe os documentos, impedindo a viabilidade do pedido;
- O prisioneiro foi libertado antes da intervenção da nossa equipe de advogados;
- O prisioneiro foi alocado em outra jurisdição, quebrando o contato;
- A nossa equipe de advogados não preparou o pedido de liberdade no prazo de 20 dias.

O prazo de 20 dias foi selecionado porque foi definido que uma assistência eficaz oferecida pelo projeto baseava-se na apresentação do pedido de liberdade dentro do prazo de 20 dias a contar da data de alocação do mandado de prisão em flagrante delito pelo Tribunal de Justiça. Embora os defensores públicos devam ser avisados de uma prisão em flagrante delito em 24 horas, segundo a lei brasileira, eles são geralmente incapazes de apresentar um pedido durante os primeiros dias após a data de prisão. Os defensores públicos frequentemente só atendem o réu em audiência instrutória, quando ele ou ela são notificados para comparecer perante a Vara Criminal, a fim de ouvir a acusação e afirmar se ele ou ela tem um advogado ou se será assistido(a) pelo Gabinete do Defensor Público. Audiências instrutórias normalmente ocorrem após os 20 primeiros dias de prisão. Até lá, presos sem um advogado particular não possuem nenhuma defesa eficaz. Foi, assim,

notado que poucos réus seriam assistidos eficazmente dentro dos 20 dias.

Em resumo, foram feitas tentativas de:

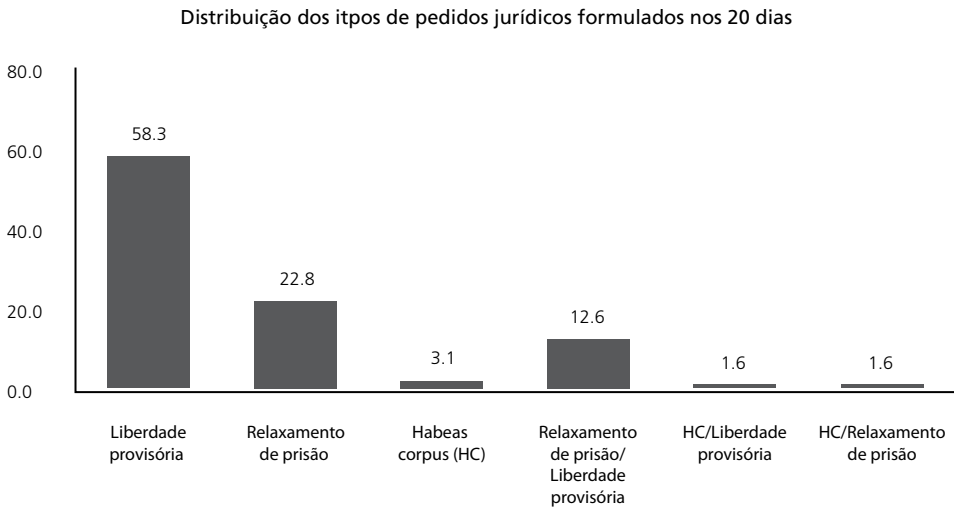
- Encurtar o tempo de permanência na prisão através da intervenção dos advogados, elaboração de pedidos de libertação - permitindo aos acusados de aguardarem o julgamento em liberdade. Sem amparo legal, ele permaneceria na prisão pelo menos até que a Defensoria Pública pudesse apresentar o pedido, o que levaria mais tempo;
- Demonstrar a necessidade de expandir o trabalho da Defensoria Pública nas delegacias de polícia, ajudando a diminuir os custos sociais e econômicos da custódia preventiva;
- Identificar os atuais tropeços que impedem o bom andamento dos pedidos de liberdade na Justiça Criminal.

A Tabela 3 abaixo demonstra o tipo de solicitação elaborada pelos advogados do projeto dentro do prazo de 20 dias. Como já mencionado, os pedidos apresentados pelos nossos advogados foram aplicados para liberdade provisória, permitindo-lhes aguardar o julgamento em liberdade, juntamente com o relaxamento de prisão e o *habeas corpus* em casos muito especiais. Em quase todas as ocorrências, os pedidos foram preparados somente quando a prova documental de residência fixa e emprego regular estiveram disponíveis, conforme exigido pela maioria dos juízes.

Tabela 3 – Tipos de pedidos apresentados em 20 dias

<b>Tipos de pedidos apresentados</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Liberdade provisória	74	12.9
Relaxamento de prisão	29	5.0
Habeas corpus	4	0.7
Relaxamento da prisão / Liberdade provisória	16	2.8
Habeas corpus / Liberdade provisória	2	0.3
Habeas corpus/ Relaxamento de prisão	2	0.3
Total de pedidos apresentados	127	22
<b>Casos perdidos</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Não aplicável	435	75.7
Não observável	13	2.3
<b>Total de casos perdidos</b>	<b>448</b>	<b>78</b>
<b>Total</b>	<b>575</b>	<b>100</b>

## Gráfico 2 – Tipos de pedidos apresentados em 20 dias



Um confronto entre o grupo de controle e os prisioneiros assistidos efetivamente (pedidos de liberdade provisória, a fim de aguardar o julgamento em liberdade) nos permitiu medir a eficácia do projeto na prestação de assistência em condições ideais. A comparação do grupo de clientes potenciais (presos assistidos e abordados) com o grupo de controle nos permitiu ainda estimar a eficácia do projeto em condições reais no Brasil. Esta última avaliação é provavelmente a mais importante, pois indica o impacto do projeto caso ele fosse ampliado para abranger todos os presos dentro de um determinado perfil selecionado. Em outras palavras, mesmo que a assistência judiciária fosse oferecida a todos os presos, nem todos eles se beneficiariam com isso, pelos motivos tratados na Tabela 2, e como demonstrado pelos presos abordados pelo projeto cujos pedidos de liberdade provisória não puderam ser apresentados.

A porcentagem de presos que obtiveram ordens judiciais para o relaxamento da prisão dentro de 20 dias foi mais elevada no grupo assistido do que no grupo de controle. Por outro lado, é de notar que as decisões judiciais sobre os pedidos de liberdade foram prolongadas para além de 20 dias em muitos dos casos assistidos, embora a lei requeira que esta seja efetuada dentro de 48 horas, tal como será mostrado abaixo. Existia então a possibilidade de esperar mais para ver se o defendido seria libertado em resposta ao pedido apresentado. Essa possibilidade foi descartada por duas razões:

- Para o grupo controle, a data de apresentação do pedido era desconhecido, pois o sistema informático mostrava apenas a data em que a ordem judicial para a liberação foi emitida. Assim, a fim de preservar a comparabilidade dos presos assistidos, dos abordados e do grupo controle, a variável dependente tinha de ser ou não uma ordem judicial para a liberação emitida no prazo de 20 dias a contar da data de alocação do mandado de prisão em flagrante delito, independentemente de quando os pedidos foram apresentados;
- Do ponto de vista teórico, pelos motivos já explicados acima, o objetivo era mostrar que a assistência jurídica adequada, fornecida imediatamente após a prisão, poderia antecipar as datas de libertação, pois a assistência jurídica efetiva, através da Defensoria Pública, ocorre somente após a audiência especial.

## Impacto do projeto

O projeto conseguiu obter a liberdade provisória para 25 por cento dos prisioneiros atendidos através de solicitações apresentadas por nossos advogados, em comparação com 16 por cento dos prisioneiros abordados, para quem não foi possível a elaboração de pedidos, e 21 por cento do grupo de controle (ver Tabela 4 abaixo). Por outro lado, a proporção de solicitações rejeitadas também foi maior entre os presos assistidos. Outro problema grave foi que 38,7 por cento dos casos atendidos não obteve qualquer resposta às solicitações durante os primeiros 20 dias após a data de atribuição do mandado de prisão em flagrante delito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Em resumo, pode-se afirmar que, embora a intervenção jurídica dos advogados ocorreu logo após as prisões, a fim de encurtar a duração da prisão indevida, na maioria dos casos, os juízes rejeitaram os pedidos e, em 38,7 por cento dos casos, a decisão judicial relativa à libertação foi proferida após os primeiros 20 dias.

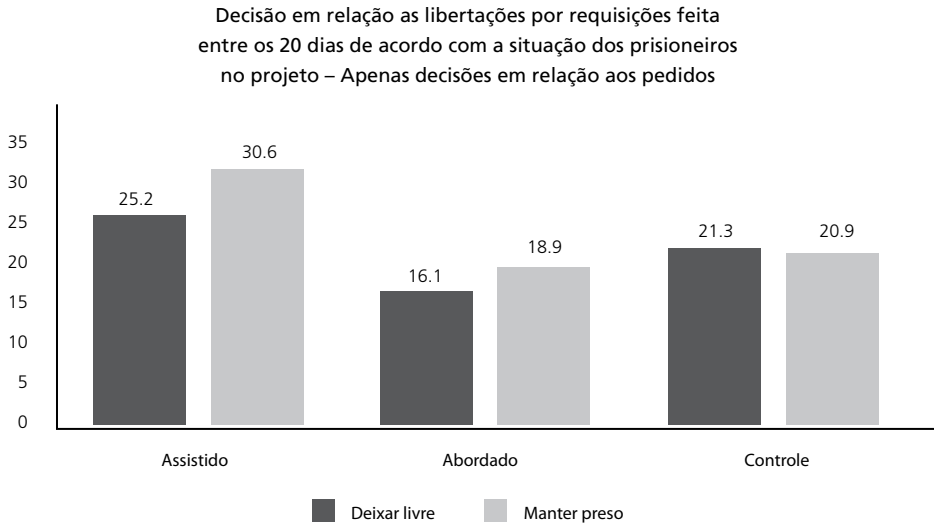
Um exame das decisões sobre os pedidos de liberdade proferidas pelos juízes após os primeiros 20 dias mostra que a proporção de presos assistidos que foram liberados através de aprovação de um pedido apresentado pela defesa subiu para 38 por cento, mas não há dados comparáveis com os demais grupos (presos abordados e grupo controle), pois nos dois últimos casos a informação é limitada à situação durante os 20 dias após a atribuição do mandado de prisão em flagrante delito e não fomos capazes de descobrir se as solicitações foram apresentadas e decisões proferidas posteriormente.

Tabela 4 – As respostas aos pedidos entre 20 dias, de acordo com o status dos prisioneiros no projeto, decorrentes da apresentação do pedido de libertação para aguardar o julgamento em liberdade

Situação relativa a libertação em 20 dias	Status dos prisioneiros no projeto			
	Assistidos	Abordados	Grupo de Controle	Total
Libertado/ requerida pela defesa	28 25,20%	23 16,10%	61 21,30%	112 20,70%
Não libertado/ requerida pela defesa	34 30,60%	27 18,90%	60 20,90%	121 22,40%
Libertado/por iniciativa do Juiz	1 0,90%	4 2,80%	2 0,70%	7 1,30%
Liberado/pelo Ministério Público	5 4,50%	7 4,90%	4 1,40%	16 3,00%
Sem libertação/ Sem resposta	43 38,70%	82 57,30%	160 55,70%	285 52,70%
<b>Total</b>	<b>111</b> <b>100%</b>	<b>143</b> <b>100%</b>	<b>287</b> <b>100%</b>	<b>541</b> <b>100%</b>



Gráfico 3 – Respostas aos pedidos entre 20 dias, de acordo com o *status* dos prisioneiros no projeto, decorrentes da apresentação do pedido de liberdade provisória



[ ] Libertados      [ ] Mantidos presos

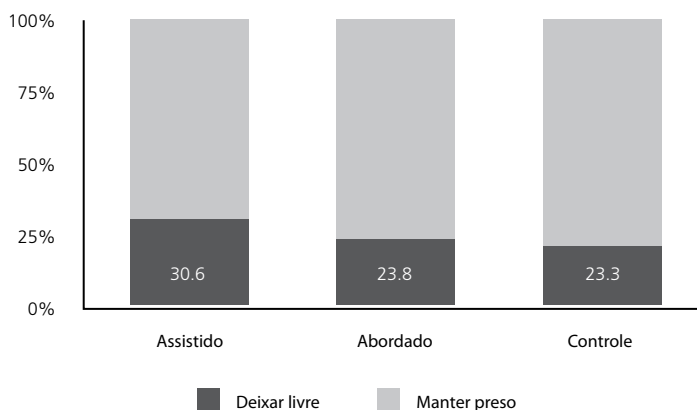
Tendo em mente que as pessoas também obtiveram a liberdade provisória através da intervenção do Ministério Público ou do juiz, o percentual de prisioneiros libertados, durante os primeiros 20 dias, atingiu cerca de 30 por cento para os presos assistidos, em comparação com cerca de 23 por cento para os presos abordados e o grupo de controle, como mostrado na Tabela 5. Em outras palavras, em uma comparação geral, o projeto conseguiu aumentar o número de prisioneiros libertados, mas apenas de sete por cento durante os primeiros 20 dias, entre as pessoas que foram diretamente atendidas.

Tabela 5 – Resultados de pedidos em 20 dias, de acordo com a decisão de manter o prisioneiro sob custódia ou não

Resumo em termos de liberação em 2º dia	Status do prisioneiro no projeto			Total
	Assistido	Abordado	Grupo De Controle	
Decisão em prol da liberdade provisória	34 30,60%	34 23,80%	67 23,30%	135 25,00%
Decisão de manter sob custódia	77 69,40%	109 76,20%	220 76,70%	406 75,00%
<b>Total</b>	<b>111</b> <b>100, %</b>	<b>143</b> <b>100, %</b>	<b>287</b> <b>100, %</b>	<b>541</b> <b>100, %</b>

Gráfico 4 – Resultados de pedidos em 20 dias, de acordo com decisão de manter o prisioneiro sob custódia ou não

Decisão em relação as liberações por requisições feita entre os 20 dias de acordo com a situação dos prisioneiros no projeto



[ ] Libertados

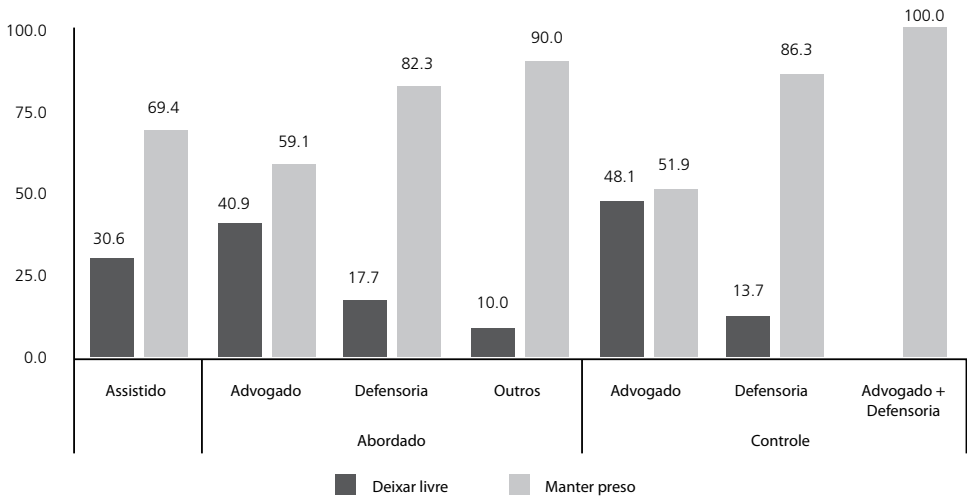
[ ] Mantidos presos

O quadro 6 apresenta as conclusões sobre o que aconteceu com os presos assistidos, em comparação com os prisioneiros abordados e os do grupo controle, tendo em conta a intervenção de advogados particulares ou da Defensoria Pública. Cerca de 31 por cento dos presos assistidos foram liberados, em comparação com cerca de 41 por cento dos prisioneiros abordados e 48 por cento do grupo controle, onde os presos tinham advogados particulares. Para os prisioneiros abordados e o grupo controle assistidos pela Defensoria Pública, as libertações foram obtidas em cerca de 18 por cento e 14 por cento dos casos, respectivamente.

**Tabela 6 – Situação dos presos do projeto em termos de custódia e intervenção da Defensoria Pública ou de advogados particulares**

<b>Status do prisioneiro no projeto</b>	<b>Situação em termos de liberdade entre 20 dias</b>		
	<b>Decisão de libertar</b>	<b>Decisão de manter sob custódia</b>	<b>Total</b>
Assistido pelo projeto	34	77	111
	30,60%	69,40%	100,%
Abordado/ com advogado particular	18	26	44
	40,90%	59,10%	100,%
Abordado/assistido pela Defensoria Pública	14	65	79
	17,70%	82,30%	100,%
Abordado, mas não assistido por outras razões	2	18	20
	10,00%	90,00%	100%
Grupo de controle com advogado particular	39	42	81
	48,10%	51,90%	100%
Grupo de controle assistido pela Defensoria Pública	28	177	205
	13,70%	86,30%	100,00%
Grupo de controle com advogado particular e Defensor Público	0	1	1
	0,00%	100%	100%
<b>Total</b>	<b>135</b>	<b>406</b>	<b>541</b>
	<b>25%</b>	<b>75,%</b>	<b>100%</b>

Gráfico 5 – Situação dos presos do projeto em termos se o preso permanece ou não em custódia e intervenção da Defensoria Pública ou de advogados particulares



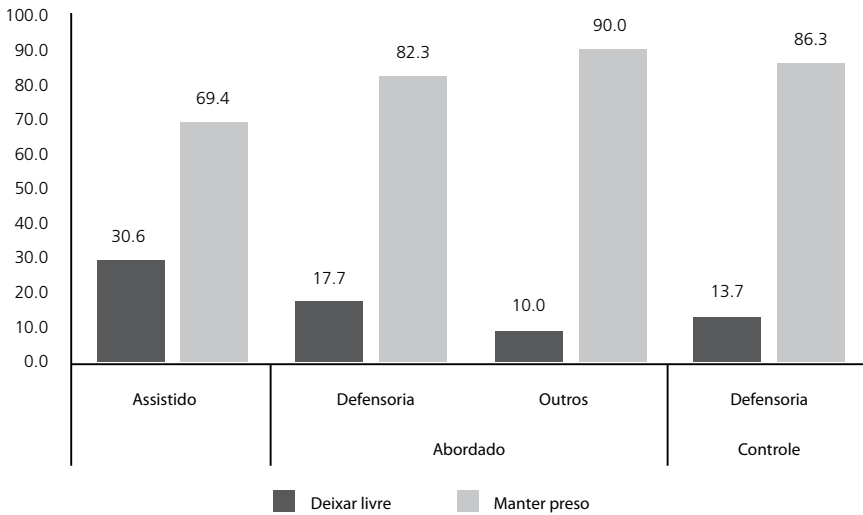
[ ] Libertados [ ] Mantidos presos

Ainda, na Tabela 6, é de salientar que o sucesso dos advogados privados entre os prisioneiros abordados é sete por cento menor do que o sucesso desses mesmos advogados do grupo controle, o que é surpreendente. Essa é uma situação complexa, onde a assistência jurídica oferecida pelo projeto pode ter influenciado nas decisões sobre se devia ou não nomear um advogado particular entre os presos abordados, o que significa que as situações não são necessariamente independentes. Se repetirmos as análises da percentagem de libertação, retirando os casos representados por advogados privados, como mostra a Tabela 7, para os prisioneiros abordados, bem como o grupo de controle, é claro que os resultados do projeto são consideravelmente melhores do que os da Defensoria Pública. Nesse caso, o projeto conseguiu obter a liberdade para 30,6 por cento dos seus presos assistidos, enquanto a Defensoria Pública obteve cerca de 18 por cento em relação aos prisioneiros abordados e 13,7 por cento do grupo controle. Isso significa que os advogados do projeto foram cerca de duas vezes mais eficazes que a Defensoria Pública em assegurar a liberdade dos prisioneiros em prisão preventiva

Tabela 7 – Situação dos presos no projeto em termos de decisões sobre a permanência ou não sob custódia: comparação limitada aos casos seguidos sem a assistência de advogados particulares

Status dos prisioneiros no projeto	Situação dos pedidos apresentados entre 20 dias		
	Decisão pela libertação	Decisão de manter sob custódia	Total
Assistido pelo projeto	34 30,60%	77 69,40%	111 100%
Abordado/assistido pela Defensoria Pública	14 17,70%	65 82,30%	79 100%
Abordado, mas não assistido por outras razões	2 10,00%	18 90,00%	20 100%
Grupo de controle assistido pela Defensoria Pública	28 13,70%	177 86,30%	205 100%
<b>Total</b>	<b>78</b> <b>18,80%</b>	<b>337</b> <b>81,20%</b>	<b>415</b> <b>100%</b>

**Gráfico 6 – Situação dos presos no projeto em termos de decisões sobre a permanência ou não sob custódia: comparação limitada aos casos seguidos sem a assistência de advogados particulares**



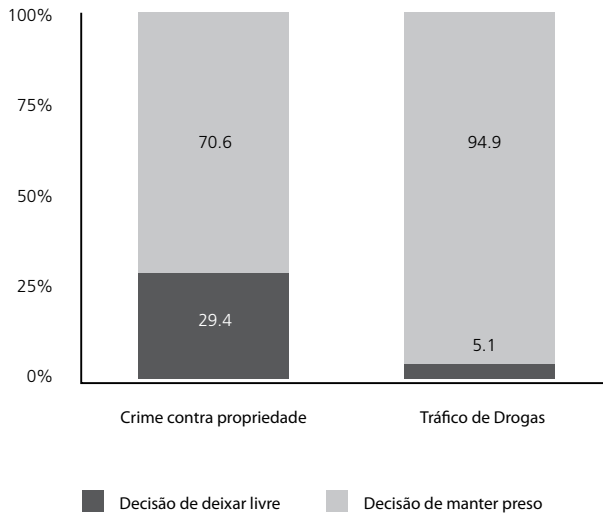
[ ] Libertados      [ ] Mantidos presos

A eficácia da representação jurídica é, obviamente, apenas um fator que influencia se alguém será ou não libertado da prisão preventiva. Tal decisão também é suscetível de ser influenciada pela gravidade do crime, a força da prova, as circunstâncias do réu e a opinião do juiz sobre se ele ou ela é capaz de interferir com o curso da justiça. A Tabela 8 abaixo mostra que a probabilidade de obter uma liberação a fim de aguardar julgamento em liberdade é muito maior para os presos acusados de crimes não violentos contra patrimônio - 27,5 por cento foram liberados pelos Tribunais. Por outro lado, apenas cinco por cento dos presos acusados de tráfico de drogas foram capazes de obter a libertação, permitindo-lhes aguardar o julgamento em liberdade.

Tabela 8 – Comparação entre os tipos de crimes e as decisões sobre a permanência do preso sob custódia

<b>Tipo de crime</b>	<b>Situação dos pedidos apresentados entre 20 dias</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>	
<b>Crimes contra o patrimônio</b>	Decisão pela libertação	130	27,5	
	Casos válidos	Decisão de manter sob custódia	312	66
	<b>Total</b>	<b>442</b>	<b>93,4</b>	
	Casos perdidos	31	6,6	
	<b>Total de crimes contra o patrimônio</b>	<b>473</b>	<b>100</b>	
<b>Tráfico de drogas</b>	Decisão pela libertação	5	4,9	
	Casos válidos	Decisão de manter sob custódia	94	92,2
	<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>97,1</b>	
	Casos perdidos	3	2,9	
	<b>Total de crimes de tráfico de drogas</b>	<b>102</b>	<b>100</b>	
<b>Total</b>		<b>575</b>	<b>100</b>	

Gráfico 7 – Comparação entre os tipos de crimes e decisões sobre a manutenção ou não dos prisioneiros em custódia



[ ] Decisão de libertar da prisão      [ ] Decisão de manter preso

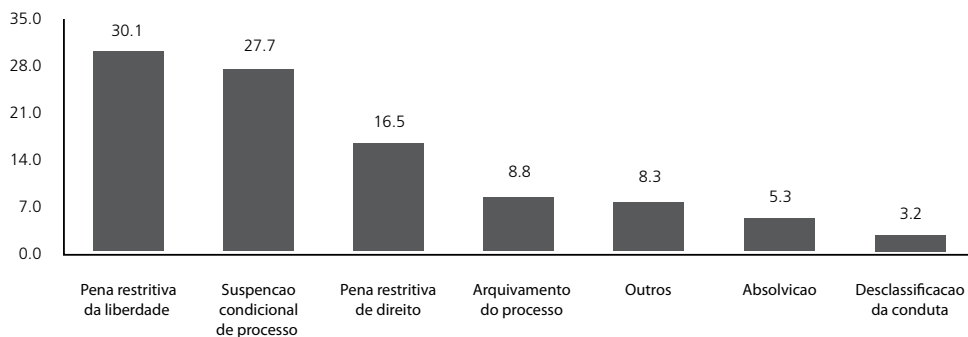
É evidente que muitas pessoas são indevidamente mantidas na prisão como medida preventiva. Como mostrado na Tabela 9, de um total de 575 pessoas avaliadas sob a égide do projeto (assistidas, abordadas e do grupo controle), cujos resultados do julgamento são conhecidos, apenas 30 por cento foram condenadas à prisão. Em outras palavras, pelo menos, dois de cada três prisioneiros deveriam ter aguardado julgamento em liberdade, de acordo com as decisões finais que não os sentenciaram à prisão, refletindo uma cultura punitiva entre juizes e promotores públicos do sistema judiciário do Estado do Rio de Janeiro.



Tabela 9 – Status processual monitorizado até o fim do projeto

<b>Status processual</b>	<b>Frequência</b>	<b>%</b>
Suspensão condicional do processo	94	16
Pena restritiva de direitos	56	9,7
Pena restritiva de liberdade	102	18
Absolvição	18	3,1
Arquivamento do processo	30	5,2
Outros	28	4,9
Transação penal	11	1,9
<b>Total de estatutos procedurais</b>	<b>339</b>	<b>59</b>
<b>Casos perdidos</b>		
Sem decisão	173	30
Não conhecido	63	11
<b>Total de casos perdidos</b>	<b>236</b>	<b>41</b>
<b>Total</b>	<b>575</b>	<b>100</b>

Gráfico 8 – Status processual monitorizado até o fim do projeto



## O papel dos assistentes sociais

Inicialmente, o projeto pretendia designar seis advogados para prestarem serviços de assistência jurídica a presos preventivos mantidos em detenções da Polícia Civil. No entanto, logo no início destas atividades, ficou claro que os pedidos de liberdade provisória, a fim de aguardar o julgamento, que não fossem acompanhados de prova documental de residência e de emprego raramente seriam aceitos pelo Judiciário. Consequentemente, um assistente social com experiência em lidar com prisioneiros foi trazido para o projeto, a fim de auxiliar os advogados em seu trabalho. Essa decisão provou ser de vital importância, porque muitas dificuldades foram encontradas na obtenção dessa documentação pessoal. Como esses documentos desempenham um papel fundamental para garantir o sucesso ou fracasso de pedidos de libertação para aguardar julgamento em liberdade, era essencial para os advogados trabalharem diretamente com o assistente social.

Quando os advogados entrevistaram potenciais prisioneiros para serem assistidos nas prisões e obtiveram as procurações autorizando-os a agir em seu nome, seus clientes foram solicitados a apresentar prova documental de residência fixa e emprego regular. Mas em quase todos os casos, os presos não tinham esses documentos à mão. No final de cada dia, os advogados davam listas ao assistente social sobre os presos assistidos, para que ele pudesse tentar obter a documentação através de seus parentes, conforme exigido pelos juízes. Esta intervenção provou ser crucial para ajudar a obter a libertação dos detidos preventivamente, o que pode ser uma das razões pelas quais o projeto foi melhor sucedido na obtenção da liberdade provisória do que a Defensoria Pública.

Deve-se também notar que o papel da assistente social era extremamente árduo. Os prisioneiros não sabiam ou nem sempre lembravam os números de telefone de seus parentes, alguns recordavam apenas os endereços da rua e, em outros casos, faltavam ainda essa informação. Quando não era possível entrar em contato por telefone com um parente, a assistente social foi pessoalmente ao endereço indicado pelo prisioneiro. Isso também foi extremamente difícil e, em alguns episódios, revelou-se impossível: alguns endereços sequer existiam, enquanto outros foram localizados em favelas com acesso extremamente difícil.

Uma vez que tinha sido feito contato e explicado a necessidade dos documentos, esperava-se que os parentes fossem fornecê-los. No entanto, estes muitas vezes diziam que não estavam em condições de viajar para o centro da cidade e, nestas circunstâncias, o assistente social coletava a documentação pessoalmente. A maioria dos presos assistidos viviam nas periferias de baixa renda da cidade, que são de difícil acesso e muitos vêm de famílias monoparentais chefiadas por mulheres. Um grande número era de desabrigados, moradores de rua, usuários de crack e portadores de algum tipo de transtorno mental. Nestas situações, era quase impossível obter os documentos necessários e os juízes tiveram que reenviar estas pessoas sob custódia. Algumas vezes, as mães de jovens usuários de *crack* se recusavam a fornecer documentação para ajudar a obter a liberdade de seus filhos, porque elas acreditavam que eles estariam mais seguros sob custódia policial.

## O papel dos advogados

Em nenhuma das cadeias monitoradas pelo projeto existiam instalações reservadas para entrevistas com advogados. O aconselhamento jurídico era prestado em salas destinadas às visitas familiares, ou mesmo em celas com outros presos. A natureza improvisada dessas instalações reflete o *status* da assistência jurídica: geralmente ausente nessa fase do processo, não existem áreas específicas reservadas para os defensores se reunirem com seus clientes. Um advogado trabalhando para o projeto observou que:

‘O primeiro contato com um prisioneiro teve lugar na sala onde os visitantes são vistos, o que significa que sua atenção estava distraída pela visão de membros da família que buscavam seus parentes. As entrevistas aconteceram na sala de visitas familiares, em meio a todo o barulho e agitação da multidão. Às vezes, as entrevistas foram realizadas em outros locais na cadeia, como a cela de revista, por exemplo. Um dos lugares onde os prisioneiros eram entrevistados sempre cheirava a caminhão de lixo; as salas de visitas eram sempre lotadas, o que por vezes dificultava as entrevistas, transferidas para os corredores.’

As dificuldades encontradas pelos advogados em termos de prestação de serviços nas prisões não se limitaram à falta de locais apropriados para entrevistar os prisioneiros. No início, alguns policiais foram extremamente cautelosos, mas essa situação mudou gradualmente, conforme relatado por um desses profissionais:

‘Com o passar dos meses, começamos a criar confiança, e os policiais perceberam que estávamos ali para mostrar quanto a rápida e adequada assistência jurídica poderia impedir que pessoas permanecessem na prisão quando não deveriam sequer terem sido presas. No final, estávamos sendo abordados pelos próprios policiais que tentavam esvaziar as prisões, recomendando prisioneiros que satisfaziam o perfil do projeto.’

A ausência generalizada de assistência jurídica adequada chamou a atenção dos advogados que trabalharam com o projeto:

‘Nós encontramos muitos casos de prisioneiros que não receberam nenhum tipo de informação sequer sobre as suas prisões, muitas vezes completamente sem conhecer o motivo pelo qual sua liberdade foi cerceada ... Muito frequentemente, a Defensoria Pública encontrava-se com um novo cliente só na audiência, cerca de 30 dias após a detenção. Ouvimos sobre prisioneiros que tinham sido mantidos em detenção por seis meses ou mais por pequenos furtos. A ausência de atenção especial para casos específicos significa que o princípio da ampla defesa está sendo superado pelo princípio da negligência completa.’

Finalmente, a importância da presença constante de advogados nas cadeias foi vista como um fator determinante para o progresso do projeto:

‘Podemos assinalar o sucesso do nosso projeto ao fato de que os advogados estiveram nas cadeias, entrevistaram os prisioneiros pessoalmente, ouviram suas versões do fato, e mostraram que eles tinham seus próprios advogados para proteger seus direitos.’

## Conclusões e recomendações

Dois em cada três presos preventivos assistidos pelo projeto estavam sendo privados de sua liberdade ilegalmente, onde seus crimes não mereciam uma pena final de prisão, o que deveria ser um sério motivo de alarme entre todos aqueles preocupados com o sistema de justiça criminal brasileiro. Essa é uma crítica séria a todas as principais instituições responsáveis pela defesa da justiça no Brasil.

Os juízes rotineiramente exigem prova documental de residência fixa e emprego lícito antes de conceder os pedidos de liberdade provisória, excluindo da proteção da lei pessoas pertencentes a um particular estrato social e econômico que, apesar de tudo, têm direito às mesmas proteções constitucionais como o resto da sociedade. O uso abusivo e ilegal da prisão provisória parece resultar de um preconceito ideológico contra os pobres. O uso indevido da prisão provisória é um paradoxo, pois isso exige que o Estado, agindo por meio do judiciário, ignore a lei em nome da lei, infligindo punição sobre as pessoas que são, ou deveriam ser, consideradas inocentes naquele momento. Isso não pode ser justificado sob qualquer pretexto.

Os juízes têm a prerrogativa de proferir decisões *ex officio* em relação às ordens de soltura que permitiriam prisioneiros ilegalmente detidos na prisão aguardar seu julgamento em liberdade, ao invés de simplesmente encaminhar autos aos procuradores. No entanto, durante toda a duração deste projeto, foram notadas pouquíssimas decisões *ex officio* que conseguiram conceder ordens de libertação. O Ministério Público do Estado também está deixando de desempenhar o seu papel constitucional como fiscal da lei, quando as prisões são claramente ilegais; apesar de ser uma presença ativa nas prisões, verificando as condições de detenção e abordando o *status* ilegal de muitas prisões. Na maioria dos casos monitorados pelo projeto, o Ministério Público tendia a requerer a manutenção da prisão preventiva e, quando desafiado, era propenso a recomendar a rejeição de pedidos de liberdade.

Finalmente, porém, o projeto mostrou o que muitos já suspeitavam há tempos: a Defensoria Pública está falhando na prestação de uma defesa adequada às pessoas acusadas de crimes quanto ao seu direito de ser presumido inocente antes do julgamento. O projeto obteve o dobro de pedidos de liberdade provisória em relação à Defensoria Pública, quando estritamente comparando seus trabalhos. Ele também observou que os defensores públicos só apresentaram pedidos de libertação da prisão preventiva em um terço de todos os casos nos primeiros 20 dias após a data de atribuição dos mandados de prisão em flagrante delito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.

Falta de pessoal da Defensoria Pública pode explicar essa deficiência, mas não justifica isso. A Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro é a mais antiga desse tipo no Brasil, e é certamente uma das mais bem equipadas em termos de pessoal e recursos materiais. Se mais defensores públicos são necessários, eles deveriam ser nomeados e eles deveriam ser auxiliados por assistentes sociais para ajudá-los a obter a documentação que os juízes estão frequentemente requerendo. Como uma medida provisória, os departamentos universitários de serviço social poderiam ser usados como uma maneira de superar essa lacuna. O trabalho da Defensoria Pública também necessita ser mais eficiente no curto prazo, assim os pedidos de soltura das prisões temporárias são enfrentados mais rapidamente. Em resposta a repetida crítica sobre as condições das cadeias, as autoridades do Rio de Janeiro estão agora tentando assegurar que os detidos sejam encaminhados à prisão assim que possível, então o Ministério Público agora precisa assegurar que sejam estabelecidos uma efetiva e presente visitação nas prisões.

Os problemas que o projeto identificou são sistemáticos e consideração deveria ser dada para acelerar todo o sistema jurídico, para que decisões sobre se a pessoa deveria ou não permanecer em prisão preventiva possam ser tomadas assim que possível. Audiências iniciais deveriam entre acontecer 24 horas da prisão e pessoas acusadas de crimes deveriam ser capazes de exercer seu direito de defesa desde o início do procedimento. Para as prisões em flagrante, os antecedentes criminais deveriam ser anexados imediatamente. Para pequenas ofensas, quando a prisão temporária é obviamente não apropriada, o inteiro procedimento deveria ser alterado com objetivo de reduzir todos os tipos de custos para os acusados, a sociedade e o estado. Os procedimentos judiciais deveriam ser similares aqueles para os crimes de menor potencial ofensivo, particularmente para réus primários. Dentro de 24 horas desde a prisão, prisioneiros indiciados comparecer deveriam perante um juiz e um promotor de justiça para que eles pudessem examinar as possibilidades de suspensão condicional.

Embora a reforma das instituições de justiça seja crucial, uma abordagem mais holística também é necessária, incluindo também a polícia, as autoridades prisionais e o Estado para combater a crise do sistema carcerário e da justiça criminal brasileira. As autoridades deveriam acelerar a transferência de prisioneiros ainda detidos em carceragens policiais para instalações em sistemas de prisão de vários estados. Eles também deveriam compilar e publicar sistematicamente dados e informações sobre presos provisórios e assegurar uma monitorização contínua dos prisioneiros detidos em custódia provisória, incentivando a cooperação entre as instituições de justiça, centros de pesquisa e ONGs que trabalham nesse campo.



## CAPÍTULO TRÊS

### O Projeto *Advocacy*

Helena Romanach, José de Jesus Filho  
e Juana Kweitel

## Introdução

Este capítulo descreve o trabalho de três organizações não governamentais (ONGs) situadas em São Paulo: Instituto Sou da Paz, Pastoral Carcerária Nacional e Conectas Direitos Humanos, que se juntaram em 2010 para desenvolver em conjunto um projeto a fim de: monitorar projetos de lei no Congresso relacionados à justiça criminal e política penal; realizar trabalho de *lobby* com Membros do Parlamento; promover discussões sobre a reforma penal – o ‘Projeto Brasília’.

Esse projeto é parte de uma estratégia mais ampla desenvolvida através da Rede de Justiça Criminal que foi criada em fevereiro de 2010 para fortalecer o trabalho da sociedade civil na redução do uso abusivo de detenção pré-julgamento no Brasil. A rede é formada por:

- Instituto Sou da Paz;
- Conectas Direitos Humanos;
- Pastoral Carcerária Nacional;
- Justiça Global;
- Núcleo de Estudo da Violência (NEV/USP);
- Instituto de Defensores de Direitos Humanos (IDDH);
- Instituto de Defesa do Direito de Defesa (IDDD);
- Instituto Terra, Trabalho e Cidadania (ITTC);
- Associação pela Reforma Penal (ARP); e
- Centro de Estudo de Segurança e Cidadania (CESec) .

A Rede de Justiça Criminal faz uso de uma ampla gama de estratégias para combater o problema da detenção pré-julgamento no país, desde a coleta de dados até a prestação de assistência legal. O monitoramento dos projetos de lei no Congresso e das políticas federais relacionadas às prisões provisórias e dos assuntos relacionados à justiça criminal começaram em 2010, sob a responsabilidade da Sou da Paz, e logo se tornaram a maior prioridade da Rede de Justiça Criminal. Ao longo do ano, nota-se que poderíamos ir além, não limitando nosso trabalho ao monitoramento passivo. Isso nos levou ao projeto colaborativo entre Sou da Paz, Conectas e Pastoral, que recentemente expandiu com a inclusão do IDDD e do ITTC.

A Rede fez *lobby* pela aprovação da Lei nº 12.403, que entrou em vigor no dia 4 de julho de 2011, provendo alternativas à prisão provisória, e cujo significado é discutido em mais detalhes abaixo. O próprio Projeto Brasília produz uma *newsletter* e estabeleceu uma representação permanente em Brasília para fins de promoção e monitoramento.

A Rede de Justiça Criminal procura se engajar com as autoridades estaduais e federais para encorajar a reforma e a promoção de boas práticas. Ela defende um sistema de justiça criminal mais justo e mais eficiente e que combine medidas de segurança pública com iniciativas de desenvolvimento social, superando a dicotomia tradicional de uma abordagem repressiva *versus* uma abordagem social da criminalidade. Ela também reconhece que a mudança precisa vir tanto em nível local quanto nacional, através de uma combinação de reforma legislativa, investimento, modernização de instituições, treinamento de pessoal e promoção de uma cultura de paz e justiça.



O Projeto Brasília procurou consolidar o antigo desejo de muitas organizações da sociedade civil preocupadas com o processo legislativo penal: fortalecer a democracia participativa; melhor entender as dinâmicas do Congresso Nacional; e participar ativamente da construção de um sistema de justiça criminal nos conformes do Estado de Direito.

As três organizações que inicialmente formaram o Projeto Brasília têm origens e objetivos bem diferentes. Sua formação foi baseada na percepção mútua de que a superação dos problemas da justiça criminal brasileira e do sistema penal precisava de uma abordagem que ia além daquela que poderiam tratar individualmente.

A Pastoral Carcerária há muito vem envolvida em visitas a prisioneiros e na monitoração de condições carcerárias. Seu trabalho expôs algumas das várias violações e abusos dos direitos humanos que acontecem dentro do sistema carcerário brasileiro, mas sozinha não consegue lidar com o crescente problema crônico da superpopulação e da falta de recursos, que claramente precisa ser enfrentado através de uma reforma social mais ampla. A Sou da Paz foi formada para reduzir os extraordinários níveis de violência na sociedade brasileira e foi pioneira em programas sociais inovadores, principalmente em São Paulo, que contribuíram para um aumento na segurança pública. No entanto, sendo amplamente reconhecido que as prisões brasileiras são os quartéis-generais e maiores centros de recrutamento para as facções do crime organizado, nenhuma estratégia de sucesso pode ser desenvolvida sem que se resolva o problema da reforma penal.

Para muitos brasileiros, a expressão `direitos humanos` tornou-se sinônimo de `defesa dos direitos dos bandidos` ou algo que os países do hemisfério norte impõem aos do sul. A Conectas Direitos Humanos está desenvolvendo uma dupla abordagem em relação aos direitos humanos, que combate esses preconceitos. Ela busca usar advocacia estratégica em nível nacional e mecanismos internacionais existentes para combater violações e promover o acesso à justiça aos grupos vulneráveis, enquanto também desenvolvendo um programa de diálogo e debate em que o papel dos atores no hemisfério sul são explicitamente reconhecidos.

Esse capítulo discute o desenvolvimento da rede, apresentando, primeiro, a descrição do trabalho das três organizações que a criaram, sendo seguido por uma descrição do seu atual trabalho.

## Pastoral Carcerária

A Pastoral Carcerária foi criada como uma organização nacional, no Brasil, durante a década de 1980, para auxiliar a coordenação de visitas a prisioneiros. A tradição de visitar prisioneiros e a preocupação com o seu bem estar é profundamente enraizada da tradição cristã. Jesus Cristo foi aprisionado, assim como muitos dos seus apóstolos. No Brasil, o papel de liderança que a Igreja Católica teve na oposição ao regime militar garantiu que ela se envolvesse no monitoramento das condições carcerárias e na documentação de casos de tortura.

A Pastoral Carcerária trabalha em duas dimensões. A primeira oferece assistência pessoal, frequentemente religiosa, aos prisioneiros; e a segunda provê assistência na luta pelo acesso aos direitos humanos básicos, direito de cidadania e uma política pública adequada nas áreas de segurança pública, código penal e sistema prisional.

Em 1969, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) criou a Comissão da Justiça e Paz, que, por sua vez, formou uma rede de advogados para defender os direitos de prisioneiros políticos de maneira *pro bono*. Mais de 250 centros para a defesa dos direitos humanos foram criados, principalmente sob os auspícios da Igreja Católica. O primeiro relatório da Anistia Internacional sobre o Brasil, publicado em 1979, foi substancialmente baseado em suas informações, que foi também publicado separadamente no importante relatório sobre tortura: *Brasil: Nunca Mais*. Campanhas contra tortura e mortes em detenção foram importantes também ao motivar oposição à ditadura na sociedade brasileira em geral. Enquanto o país retornava à democracia, políticos brasileiros foram forçados a prestar cada vez mais atenção aos direitos humanos. O papel de proeminência que receberam na Constituição de 1988 é, em grande parte, resultado dessas pressões.

Entre os direitos garantidos pela Constituição está a liberdade de credo em estabelecimentos carcerários e isso permitiu à Pastoral Carcerária organizar serviços religiosos em todos os estabelecimentos carcerários através do Brasil. Seu primeiro coordenador, Padre Francisco Roberto Reardon, universalmente conhecido como Padre Chico, integrou à Pastoral Carcerária na Arquidiocese de São Paulo em 1986, e tornou-se coordenador estadual em 1988. A CNBB pediu a criação da Pastoral Carcerária em todas as suas dioceses no mesmo ano e assim ela gradualmente emergiu como uma organização nacional.

Além de administrar o sacramento e prover conforto espiritual, a Pastoral Carcerária entende que a sua obrigação, derivada do Evangelho, inclui a proteção da dignidade humana e dos direitos humanos. Se um trabalhador da pastoral perceber que as condições de vida em uma prisão visitada não são condizentes com os requisitos da dignidade da pessoa, ele ou ela tem o dever de tomar medidas que façam cessar as violações. Se a violação for tortura ou outro crime contra a pessoa, então a Pastoral Carcerária enviará uma reclamação à autoridade competente para determinação da responsabilidade.

Mesmo antes do brutal massacre no Carandiru, em que 111 prisioneiros foram mortos, a Pastoral Carcerária já havia alertando sobre as terríveis condições em que os prisioneiros eram mantidos e o crescente número de brutalidades praticadas contra eles. Seu papel na coleta de provas do que realmente aconteceu durante o massacre ajudou a desacreditar os abrandados relatórios oficiais e promoveu sua autoridade como uma organização independente de monitoramento. Em 1996, a Pastoral Carcerária formalmente se tornou uma organização nacional. Ela tem hoje 6.000 agentes que regularmente visitam prisões pelo Brasil. Isso a torna a principal ONG que conduz monitoramento de prisões e a mais confiável fonte de informações independentes sobre as condições carcerárias.

Em 1997, a Pastoral Carcerária lançou uma campanha nacional de fraternidade com os prisioneiros, sob o tema “Fraternidade e os encarcerados” e o lema “Cristo liberta de todas as prisões”, que também buscou chamar a atenção para as condições das prisões e como os que mais sofriam eram os pobres e excluídos. Nesse mesmo ano, ela registrou cerca de 1600 denúncias de tortura de prisioneiros. Essas denúncias, por vezes, trouxeram resultados. Numa delas, a Pastoral Carcerária coletou testemunhos de 107 prisioneiros que afirmaram terem sido torturados numa prisão em São Paulo, o que eventualmente levou as autoridades a lançarem uma investigação própria completa, tomando ações disciplinares contra 570 policiais.

Deste então, a Pastoral Carcerária se envolveu, cada vez mais, em trabalhos de defesa, tanto em nível nacional quanto internacional. Ela enviou relatórios ao Escritório do Alto-Comissário das Nações Unidas para Direitos Humanos (OHCHR) e trabalhou com ONGs internacionais, como a Anistia Internacional, Human Rights Watch, a Associação para a Prevenção da Tortura e a Organização Mundial Contra a Tortura. Ela prestou auxílio, também, na visita do Relator Especial das Nações Unidas sobre a Tortura, Sir Nigel Rodley, em 2000, e trabalhou com organizações de pesquisa, como: *Centre for Comparative Criminology and Criminal Justice*; *Penal Reform International*; e o *International Centre for Prison Studies*, estudando as condições carcerárias.

Em resposta ao relatório de Rodley, o governo brasileiro lançou uma campanha nacional como parte do seu primeiro Plano Nacional contra tortura. A Pastoral Carcerária participou tanto do plano quanto da campanha, e também auxiliou na criação do grupo de campanha não confessional, Ação dos Cristãos para a Abolição da Tortura (ACAT), com quem publicou um relatório conjunto, *Quebrando o Silêncio: atualização das alegações de tortura no Estado de São Paulo – 2000/2002*, que atualizou o relatório original de Rodley. A Pastoral Carcerária também fez lobby para que o governo brasileiro ratificasse o Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura, que prevê o estabelecimento de um sistema nacional independente de monitoramento de todos os locais de detenção.

A Pastoral Carcerária está ativamente envolvida no auxílio ao estabelecimento de tais mecanismos de visitas em vários estados brasileiros. Ela também ajudou a formar Conselhos das Comunidades em várias partes do Brasil, pois, apesar de a Lei de Execução Penal especificar que os mesmos sejam criados em todas as comarcas, como mecanismos de visita e monitoração das prisões, eles ainda são frágeis ou inexistentes em várias partes do país, e os juízes, que têm a responsabilidade de criá-los, frequentemente têm se mostrado relutantes em fazê-lo.

Durante as rebeliões nas prisões de São Paulo, em maio de 2006, em que a violência entre as facções do crime organizado e a polícia resultou na morte de cerca de 450 pessoas dentro e fora das prisões, a Pastoral Carcerária monitorou e documentou as violações dos Direitos Humanos – incluindo execuções arbitrárias em larga escala pela polícia. Argumentando, novamente, que a política de repressão e criminalização da pobreza era contraproducente, tem usado subsequentemente o slogan “segurança pública através do compromisso cristão com a paz na sociedade”, em suas campanhas de fraternidade.

Em 2010, a Pastoral Carcerária publicou um grande relatório sobre a tortura no Brasil, baseado na sua própria experiência no monitoramento das condições das prisões pelo país. O relatório argumenta que o monitoramento independente dos locais de detenção é um dos mais eficientes modos de prevenção da tortura e outras formas de maus tratos, mas também discute alguns dos desafios que os seus próprios monitores têm enfrentado, e que, provavelmente, os envolvidos na criação de um mecanismo nacional de monitoramento enfrentarão.

## Sou da Paz

O Instituto Sou da Paz é uma ONG, com sede em São Paulo, que tem trabalhado com a prevenção da violência desde 1999, com o principal objetivo de influenciar a política pública. O Sou da Paz começou como um movimento de desarmamento, que incitou a primeira campanha de recompra voluntária de armas no país e colocou o controle de armamentos na agenda pública. Hoje, o Sou da Paz desenvolve ações relacionadas ao policiamento, à administração governamental local da segurança pública, ao controle de armas de fogo, ao desenvolvimento de uma cultura de paz e à população jovem em risco de violência.

O Sou da Paz adota diversas estratégias como: desenvolvimento e execução de projetos inovadores com as populações e locais mais afetados pela violência letal; mobilização através da opinião pública; participação em debates públicos com o objetivo de consolidar uma nova visão de segurança pública; e criação de um diálogo permanente, com canais de aconselhamento aos administradores de políticas públicas.

A maioria dos projetos desenvolvidos e implementados até hoje acontecem na cidade de São Paulo, mas o Sou da Paz é também um grande ator nacional de promoção e defesa. Em 2003, foi uma das mais influentes e ativas organizações na aprovação da nova lei de controle de armas de fogo – o Estatuto do Desarmamento –, que é parcialmente responsável pela drástica redução histórica nas taxas de homicídio no país.

O Sou da Paz monitora continuamente os projetos de lei sobre armas de fogo e participa da Rede Desarma Brasil, que inclui organizações de todo o país e desenvolve ações que melhoram a implementação do Estatuto do Desarmamento (como apoiar as campanhas nacionais de recompra de armas de fogo e auxiliar os governos locais).

Entre os projetos desenvolvidos pelo Sou da Paz estão iniciativas que: promovem a revitalização e o uso democrático dos espaços públicos em áreas com altas taxas de violência; encorajam a resolução não violenta de conflitos nas escolas; proveem assistência aos governos municipais e submunicipais no diagnóstico de problemas relacionados à violência; e reconhecem boas práticas policiais através de premiação.

O Instituto Sou da Paz está no momento expandindo sua trabalho na área da justiça criminal. Além do seu trabalho com a Rede de Justiça Criminal, o Sou da Paz conduziu pesquisas sobre prisões provisórias na cidade de São Paulo e iniciou um projeto para influenciar o debate público acerca da lei nº12.403. O projeto visa a analisar a cobertura da mídia sobre o assunto, identificar as principais

posições e especialistas consultados. O próximo passo será o treinamento de mídia, focado em posições persuasivas e em estratégias de comunicação acessíveis.

Finalmente, o Sou da Paz investe na produção de conhecimento sobre assuntos específicos como a implementação da legislação de controle de armamentos, crimes contra o patrimônio em São Paulo, regulamentação do uso da força pela polícia e o perfil dos presos provisórios. Esses estudos – além de criar um mais profundo entendimento dos temas e informar o debate público – tornam possível, para a instituição, desenvolver novas estratégias que acompanhem o contexto atual e os desafios apresentados em nível local e nacional.

## Conectas Direitos Humanos

A Conectas Direitos Humanos foi formalmente lançada em São Paulo, em Outubro de 2001. Sua missão é “promover a efetivação dos direitos humanos e do Estado Democrático de Direito, especialmente no Sul Global - África, América Latina e Ásia”.<sup>1</sup> Ela recebeu *status* consultivo no ECOSOC-ONU, em 2006, e de observador, na Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos, em 2009. Suas atividades foram desenvolvidas sob duas amplas bandeiras programáticas que interagem juntas e englobam atividades nacionais, regionais e internacionais. São elas:

- **o Programa Sul Global** – que procura aumentar o impacto do trabalho dos defensores, acadêmicos e organizações de direitos humanos através de educação, pesquisa, networking e atividades de *advocacy*, incluindo o uso dos mecanismos de direitos humanos dos sistemas regionais e da ONU.
- **o Programa de Justiça** – que trabalha nacional, regional e internacionalmente para a proteção dos direitos humanos e promoção do acesso à justiça a grupos vulneráveis vítimas de violações de direitos humanos no Brasil. Isso se dá principalmente através de ações de litígio estratégico e de participação no debate constitucional, particularmente no Supremo Tribunal Federal, e através da promoção de acesso a medicamentos e do direito à saúde.

O lançamento da Conectas coincidiu com uma reformulação fundamental do debate sobre direitos humanos internacionais e da atitude em relação a eles no Norte e Sul globais. Em seus dez anos de existência, ela desenvolveu alguns dos mais importantes fóruns de discussão Sul-Sul de direitos humanos que existem no mundo hoje. A principal publicação da Conectas é a *Sur* – Revista Internacional de Direitos Humanos, criada em 2004, para responder a uma demanda da *Sur* – Rede Universitária de Direitos Humanos por uma publicação independente, que pudesse prover um bom canal de comunicação para acadêmicos e ativistas debaterem novas teorias adaptadas às suas realidades e compartilharem experiências. É a única publicação multilíngue do seu tipo, publicada em português, inglês e espanhol (e em 2011 um dos parceiros da Conectas no Egito lançou uma versão especial da *Sur* em árabe). Todos os artigos publicados pela *Sur* são submetidos a um processo de *peer-review* cego e 70% são escritos por autores baseados no hemisfério sul.

---

1 Ver, “Na linha de frente dos direitos humanos no Sul Global: lições aprendidas pela Conectas Direitos Humanos e seus parceiros”, Ata da Reunião da Conectas, Rio de Janeiro, 23 de maio de 2011.

A Conectas regularmente organiza cursos de treinamento para ONGs sobre como usar os sistemas regionais e da ONU de direitos humanos, além de prover suporte técnico, desenvolver atividades de *advocacy* e promover a criação de redes para grupos de apoio a relatórios ou queixas. Cursos foram organizados para mais de 500 defensores dos direitos humanos de 25 países, com foco especial no mecanismo de Revisão Periódica Universal da ONU (UPR) e no sistema africano de direitos humanos. A Conectas participou em 14 sessões do Conselho de Direitos Humanos da ONU e em duas sessões da Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Isso auxiliou na criação do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa, que publica um anuário sobre o Brasil na ONU, uma compilação dos votos e iniciativas brasileiros, assim como as recomendações feitas ao país. Ela fez lobby particularmente forte em relação às violações na Coreia do Norte, Irã, Mianmar, Zimbábue e Venezuela e buscou encorajar o governo brasileiro a apoiar consistentemente os direitos humanos nesses países. Em 2010, a Conectas estabeleceu uma representação permanente em Genebra, em parceria com o *Centro de Estudios Legales e Sociales* (Argentina) e *Corporacion Humanas* (Chile).

A Conectas também organiza um Colóquio Internacional de Direitos Humanos, do qual participaram mais de 870 ativistas e acadêmicos de 50 países, ao longo dos últimos nove anos. O Colóquio ocorre no período de uma semana, em São Paulo, e é conduzido em três línguas: inglês, português e espanhol. Ele tem o objetivo de fortalecer o impacto individual e coletivo dos defensores de direitos humanos, ao mesmo tempo em que os encoraja a se engajar internacionalmente na promoção desses direitos. O Colóquio também visa a ter um efeito multiplicador, que beneficia tanto os participantes quanto as organizações, através de *networking* e ações conjuntas. Muitas dessas ações envolvem o uso de sistemas regionais e da ONU de direitos humanos: tópicos que são discutidos em todas as conferências. Muito do treinamento e do trabalho de *advocacy* da Conectas que se segue nessa área é baseado nos contatos estabelecidos no Colóquio.

A segunda bandeira programática da Conectas é o seu Programa Justiça. Desde 2003, a organização tem trabalhado para defender e garantir os direitos de adolescentes mantidos na Fundação Casa (antiga Febem), no estado de São Paulo. Ela ingressou com 65 processos de indenização e procedimentos administrativos em casos envolvendo tortura ou morte em custódia. Esses casos conseguiram elevar os níveis de indenização pela morte de detentos juvenis de R\$10.000 para R\$500.000. A Conectas também teve sucesso em obter a primeira pensão para a mãe de uma das vítimas. Outros casos sobre direitos de visita e necessidade de investigações adequadas também trouxeram melhorias e, apesar de a Conectas não atribuir todo o crédito para si, ela sente que tem sido parte do processo. Algumas das piores prisões foram fechadas e menores, mais modernas, foram abertas.

Em 2007, a Conectas iniciou seu trabalho no sistema carcerário para adultos e em 2009 passou a focar especificamente seus esforços no estado do Espírito Santo. A superpopulação massiva nas prisões e celas policiais levou pessoas a serem mantidas em condições assustadoras. No entanto, em um esforço de lidar com esse problema, as autoridades colocaram prisioneiros em contêineres de metal, que sofriam de falta de ventilação e de instalações sanitárias básicas, e podem tornar-se insuportavelmente quentes. Juntamente com a Justiça Global e outras organizações, a Conectas conduziu visitas às prisões e relatou a situação às autoridades brasileiras, assim como ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos da ONU. Um evento foi realizado em paralelo a uma sessão do Conselho de Direitos Humanos da ONU, trazendo exposição internacional a esse tema, e o

governo brasileiro, pelo menos, reconheceu que isso é um problema, iniciando diálogo com grupos da sociedade civil sobre como lidar com isso.

## O Projeto Brasília

Como se pode perceber pela discussão acima, as três organizações envolvidas na criação do Projeto Brasília tem histórias, experiências e missões bem diferentes. As três organizações são baseadas em São Paulo e não foi fácil estabelecer uma presença em Brasília, onde o Congresso Nacional, o Executivo Federal e o Poder Judiciário estão baseados.

No Brasil, apesar das varas judiciais e do sistema correcional serem controlados por autoridades dos estados, todas as leis penitenciárias e de processo penal são federais; assim, a presença do grupo em Brasília é essencial. Monitorar o progresso da legislação é complexo, consome tempo e é, muitas vezes, frustrante. Existe sempre um grande número de projetos de lei no Congresso e a sua aprovação é invariavelmente sujeita a considerável manipulação política, que é conduzida de maneira não transparente. Acordos são feitos, não somente entre diferentes partidos políticos – dos quais há uma grande quantidade no Brasil –, mas também por poderosos blocos regionais e de interesse.

Nenhum partido político conseguiu a maioria em nenhuma das casas, desde que o Brasil voltou a ser uma democracia. Governos tendem a se basear em coalizões razoavelmente instáveis, cujos líderes não podem ter certeza sequer de como os membros dos próprios partidos irão votar. Políticos brasileiros frequentemente mudam de partido no meio de seus mandatos e a Constituição lhes garante considerável autonomia, protegendo-os contra as limitações de uma disciplina partidária. Isso dificulta a condução de *lobby* político em nível nacional e há pouca tradição de engajamento da sociedade civil na legislatura brasileira nesse nível. Por outro lado, os legisladores brasileiros não estão acostumados a sofrer *lobby* da sociedade civil e muitas vezes não possuem informações precisas e atualizadas para basear suas decisões. O projeto, então, rapidamente identificou que estava ocupando um “espaço vazio” na esfera política. É claro que os legisladores e os tomadores de decisão estão procurando por “soluções” dos problemas do sistema de justiça criminal. As organizações logo começaram a receber alta demanda por notas técnicas bem pesquisadas, informações estatísticas, relatórios e aconselhamento em projetos, discursos, projetos de lei e avaliações.

O projeto investiu pesadamente na identificação de “atores-chave” na área de reforma da justiça criminal e então iniciou-se o engajamento através de uma série de *briefings* e reuniões presenciais. A criação de representação em Brasília e a produção de uma *newsletter* regular foram componentes-chave nesse processo.

Um dos focos e uma das principais ferramentas do projeto é a manutenção de uma base de dados sobre a legislação futura. Essa base, em pouco tempo, contava com 1300 propostas legislativas, que estão atualmente sob consideração das duas casas do Congresso. Cada lei é avaliada como negativa, positiva ou positiva com reservas, e, de acordo com essa listagem inicial, a rede seleciona as leis em que decide investir mais tempo. O progresso desses projetos de lei é então monitorado pelo acompanhamento das discussões e votações nas reuniões das comissões na

Câmara dos Deputados (a Comissão de Direitos Humanos e Minorias, Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) e no Senado (Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa).

O coordenador da defesa dessas causas (o representante em Brasília) também comparece às reuniões do Colégio de Líderes dos partidos políticos – onde a agenda semanal do Legislativo é decidida – e sessões relevantes. Ao acompanhar as atividades pessoalmente, o coordenador de *advocacy* permite às organizações identificar as partes interessadas a favor e contra cada lei. Isso ajuda o projeto a: antecipar a posição de atores-chave; estabelecer um diálogo com os tomadores de decisão; e colocar os projetos de lei na agenda de votação. Cerca de 43% dos projetos de lei sobre assuntos penais no Congresso são introduzidas pelo Executivo e têm muito mais chances de se serem aprovadas do que aquelas introduzidas pelos deputados e senadores.<sup>2</sup> Isso explica parcialmente porque os legisladores não têm capacidade, como indivíduos, de produzir leis, e é uma das principais razões pela qual eles têm se mostrado abertos à ajuda do Projeto Brasília.

As demandas feitas ao projeto frequentemente ultrapassam sua capacidade. Tem-se pedido auxílio frequente aos parceiros, e essa grande e diversificada rede provou ser uma importante força do projeto. Depende-se dos seus parceiros para a produção de informação e por várias formas de expertise. Ao mesmo tempo, as dificuldades de coordenar atividades de promoção e defesa entre três (agora cinco) organizações, todas baseadas em São Paulo, com uma grande diversidade de áreas de interesse, têm sido imensas. Foi necessário desenvolver um alto nível de confiança, delegação de responsabilidades e trabalho em equipe entre as organizações e com a representação em Brasília. Todas as organizações têm trabalhado da forma mais participativa possível, inclusive colocando os projetos de lei para consulta com a sua base de ativistas. Apesar de ter consumido tempo, tem fortalecido a legitimidade das propostas de *advocacy* do projeto e faz grande diferença para o trabalho.

Infelizmente, a maioria dos projetos de lei que o projeto monitora é negativa, no sentido em que os projetos aumentariam o número de pessoas sendo enviadas à prisão. Por isso, o trabalho de contenção, ou melhoramento, dos projetos existentes é mais importante do que o trabalho de propor novas leis. Apesar disso, tem-se percebido que ter uma agenda negativa no Congresso é contraproducente, sendo de importância estratégica selecionar boas leis e apoiá-las, já que é assim que se pode estabelecer trabalho colaborativo e ganhar aliados.

Com o crescimento do Projeto Brasília, sua influência entre os tomadores de decisão, membros do Congresso e do executivo também cresce. Isso tem levado a uma demanda cada vez maior por aconselhamento em questões criminais e pedidos de legisladores por informações e *notas técnicas*. Para lidar com a crescente carga de trabalho, o projeto expandiu seu *staff* contratando um advogado e um sociólogo para escrever notas técnicas.

---

2 Marcelo da S Campos, 'Crime e Congresso Nacional no Brasil pós-1988: uma análise da política criminal aprovada de 1989 a 2006.' (2010) Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas.



## Avanços Legislativos

Os dois mais importantes sucessos do Projeto vieram em junho e julho de 2011, quando o Congresso Nacional aprovou dois importantes projetos de lei penais.

A primeira legislação aprovada foi a lei de medidas cautelares, que se tornou a Lei nº 12.403/2011, após ter circulado originalmente como o Projeto de Lei 4.208/2001, em 2000. Esse projeto esteve no Congresso por mais de dez anos e foi considerado pelo governo como de alta prioridade, mas perdeu sua importância ao longo dos anos. O projeto de lei tinha sido proposto originalmente pelo Executivo, o que aumentava as chances de se tornar uma lei. Além disso, um dos seus relatores originais foi José Eduardo Cardozo, que foi indicado como ministro da Justiça pela presidenta Dilma, no atual governo. O projeto de lei também continha propostas extremamente positivas com relação à prisão provisória e por isso tornou-se um grande foco do nosso trabalho de *lobby*. O desafio era colocá-lo novamente na agenda. Após quase um ano de discussões acerca da importância da lei e conversando com diferentes atores, encontramos fortes aliados na Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Com eles, fomos capazes de captar a atenção dos líderes partidários e aumentar o nível de prioridade da proposta.

Uma aliança-chave foi formada entre Paulo Teixeira (Líder do Partido dos Trabalhadores), Domingos Dutra (Relator da Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário) e João Campos (Relator do projeto de lei na Câmara dos Deputados). Através de monitoramento diário e da distribuição de documentos em apoio ao projeto para os líderes dos partidos e reuniões coordenadas, a rede contribuiu fortemente para a inserção do projeto de lei na agenda legislativa, e persuadiu vigorosamente os líderes partidários e legisladores a aprová-la. A lei foi aprovada em abril de 2011, e entrou em vigor em 4 de julho de 2011, com o potencial de causar significativos efeitos positivos em escala nacional.

A nova lei estipula que a prisão provisória não é mais apropriada para crimes sujeitos a tempo de prisão de até quatro anos, quando os acusados são réus primários e os crimes não são violentos. Para esses casos, existe uma lista de medidas cautelares que podem ser adotadas pelos juízes, isolada ou cumulativamente. A lei contém nove medidas cautelares alternativas à detenção pré-julgamento: monitoração eletrônica; prisão domiciliar; comparecimento periódico em juízo; recolhimento domiciliar no período noturno; pagamento de fiança; proibição de frequência ou acesso a determinados lugares; proibição de manter contato com pessoa determinada; proibição de ausentar-se da comarca; e suspensão do exercício de função pública. Enquanto os juízes retêm o seu amplo poder discricionário para impor prisão provisória, a especificação dessas alternativas deve garantir que eles as usem somente em último caso. Isso significa que a lei tem o potencial de reduzir drasticamente a população carcerária à espera de julgamento. Claramente, o próximo passo será o monitoramento da aplicação dessa nova lei na prática.

A segunda vitória legislativa alcançada pelo projeto foi a aprovação da Lei nº 12.433/2011, que entrou em vigor em junho de 2011, permitindo aos prisioneiros reduzir suas sentenças através do estudo. Sob a nova lei, para cada 12 horas de estudo, prisioneiros terão direito a uma redução de um dia em sua sentença. Essa lei é extremamente importante, já que cria um incentivo concreto ao estudo nas prisões. Vale notar que no Brasil 63% dos prisioneiros nunca completaram o ensino fundamental.

O projeto de lei foi introduzido originalmente no Congresso em 2006. Durante a votação da Câmara dos Deputados, muitas mudanças negativas foram feitas ao projeto. O trabalho no Senado foi focado não somente em encorajar a adoção da lei, mas, principalmente, em mudar o texto para restaurar o seu significado inicial. O Relator, Senador Antonio Carlos Valadares, aceitou as alterações sugeridas pelo time do Projeto e o projeto de lei foi aprovado no mesmo dia, na Comissão de Constituição e Justiça, e por uma votação no plenário do Senado.

O cumprimento de ambas as leis é um desafio considerável. A maior parte das instituições penitenciárias no Brasil não oferece atualmente aulas – apesar de serem obrigadas a fazê-lo – e a maioria dos prisioneiros não terão condições de usufruir dos benefícios propostos. Esforços para criar no sistema carcerário a estrutura para colocar a lei em prática são necessários; já se iniciou uma discussão sobre o assunto com os diretores de duas prisões em São Paulo.

A lei de medidas cautelares demanda ainda mais atenção e investimento do governo. A maioria das alternativas à prisão provisória estipuladas na lei requer alguma forma de controle estatal, por exemplo: proibição de frequência ou acesso a determinados lugares (o que requer verificação); monitoração eletrônica (equipamento é necessário); etc. Por outro lado, há uma medida de fácil aplicação: fiança. Ainda é muito cedo para discutir em detalhes o uso da nova lei pelo judiciário, no entanto, pode-se confirmar que a fiança foi amplamente usada no passado recente, e algumas outras alternativas pré-julgamento têm sido aplicadas. Trata-se de uma preocupação atual e importante e será mencionada abaixo quando se discutir os desafios.

O projeto também tem participado ativamente ao influenciar as políticas do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP). Muitas das propostas do projeto foram incluídas no Plano Nacional de Política Penitenciária do CNPCCP.

## Conclusões

Descobriu-se que havia um vácuo de informações no Congresso na área de justiça criminal, já que há poucas organizações da sociedade civil que trabalham sistematicamente nessa área. Além disso, descobriu-se que alguns legisladores são bem abertos à colaboração com o projeto. Não se pode creditar a passagem das leis mencionadas acima somente ao projeto, mas se sabe que a contribuição foi de grande importância ao processo.

Também percebeu-se que trabalhar dentro de uma rede é muito produtivo, já que cada organização contribui com o seu melhor. O Sou da Paz tem experiência considerável em monitoramento legislativo e *advocacy*; a Conectas tem extensa experiência em litigância estratégica; a Pastoral Carcerária possui uma rede de base nacional e tem feito extensivo trabalho de base dentro do sistema carcerário, inclusive provendo assistência jurídica aos detentos.

Esse trabalho é contínuo, e, como mencionado acima, mais duas organizações da Rede de Justiça Criminal se juntaram ao projeto *advocacy*. No começo de 2012, houve uma reunião de planejamento de projetos para esse ano, na qual selecionou-se as prioridades para o período. Priorizar tem sido um grande desafio que se enfrenta, pois todos os temas relacionais à justiça penal são relevantes para o projeto. No entanto, como visto, acompanhou-se mais de 1000 projetos de lei, e, para poder ter impacto, precisa-se ter foco. Por isso, as prioridades em 2012 são:

- trabalhar na implementação da lei de medidas cautelares;
- advogar pela aprovação de um projeto de lei que cria o que chamamos de “audiência de custódia” (o direito de ver um juiz dentro de 24 horas após ser detido) – tem-se trabalhado no novo texto desse projeto de lei;
- iniciar uma série de discussões sobre a atual lei de entorpecentes e trazer informações confiáveis produzidas pelo grupo aos congressistas;
- advogar pela aprovação de dois projetos de lei com os quais se tem envolvido desde a sua concepção:
  - a regulamentação das revistas corporais nos visitantes das prisões; e
  - o projeto de lei que garante que o contato familiar entre prisioneiros e seus filhos seja mantido, assegurando que os prisioneiros não percam os seus poderes parentais pela falta de defesa; e finalmente,
- controle externo do sistema carcerário através de uma nova lei que cria um mecanismo nacional para prevenção à tortura (MNPT), que foi criada como consequência da ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, e um objetivo mais amplo de fortalecer todas as formas de controle externo do sistema carcerário através da participação da sociedade civil.

Existe a consciência de que se tem muitos desafios a frente, mas encontrou-se vários apoiadores importantes desde o começo do projeto, de financiadores a membros dos poderes Executivo e Legislativo federais. Tem sido uma experiência recompensadora para os integrantes do projeto, e acredita-se que se pode aumentar o nível de transparência e democracia do processo legislativo no que diz respeito à justiça criminal e ao sistema carcerário no Brasil.



# CAPÍTULO QUATRO

A Revolução Silenciosa:  
Innovare e Reforma do Judiciário

Conor Foley

## Introdução

O Instituto Innovare (“Instituto”) estabeleceu-se no contexto da reforma do Poder Judiciário brasileiro. Ele foi criado para identificar, premiar e divulgar práticas inovadoras dentro do Judiciário. Ele reúne os setores privado e público, acadêmicos e mídia, políticos e funcionários públicos, bem como profissionais da área jurídica, para apoiar a reforma do Judiciário no Brasil de baixo para cima. O seu objetivo declarado é o de promover uma “revolução silenciosa” no sistema judicial brasileiro para torná-lo mais acessível, democrático, rápido e eficiente. Como o seu âmbito alargou-se e a sua influência e o seu impacto aumentaram, o Instituto merece ser reconhecido como uma inovação em si mesmo.

O projeto foi criado em 2004, durante um período politicamente tumultuado. Dois anos antes, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), tinha sido eleito Presidente do Brasil, em um mandato que previu reduzir a desigualdade e a pobreza, e enfrentar poderosos e enraizados interesses no Brasil. Foi a primeira vez que a esquerda venceu uma eleição presidencial desde o retorno do Brasil à democracia e Lula foi o primeiro Presidente da classe trabalhadora na história do país. Ele declarou que a reforma do Judiciário era uma grande prioridade do seu governo, nomeando o bastante respeitado advogado Márcio Thomaz Bastos como seu ministro da Justiça.

Em maio de 2003, o governo criou a *Secretaria de Reforma do Judiciário* no Ministério da Justiça, encarregada de “formular, promover, dirigir e coordenar o processo de reformar a administração da Justiça e de promover o diálogo entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário”. Em 7 de julho de 2004, o Senado brasileiro aprovou projeto de lei sobre a reforma do Judiciário, que incluiu a Emenda Constitucional nº 45. Isso criou o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e procurou acelerar o andamento processual nos tribunais. A lei foi posteriormente aprovada pelo Congresso, em 2005, o que foi um avanço enorme, depois de mais de uma década de disputas políticas e do assunto estave paralisado. O processo de reforma do Judiciário no Brasil é discutido no último capítulo deste livro.

Sérgio Renault foi nomeado o primeiro Secretário de Reforma do Judiciário, em 2003. Ele aceitou a posição estando plenamente consciente da dimensão da tarefa. Ele lembra que:

“Nós entendemos que a reforma judicial era uma preocupação para todos, e não apenas para o Poder Judiciário ou o Poder Executivo. Não era possível pensar no desenvolvimento do país, reduzindo a pobreza e a desigualdade, ou fortalecendo a democracia, sem um funcionamento judicial de acordo com as necessidades de seus cidadãos. Foi salientando a necessidade de diálogo, respeito e consciência da imprescindibilidade da cooperação entre o Executivo e o Judiciário que conseguimos avançar no processo. Mais importante, nós conseguimos com o entendimento de que a reforma judicial era do interesse do próprio Judiciário e dependia dele para ser incrementada. Na verdade, a reforma constitucional do Judiciário, a criação do CNJ e inúmeros outros projetos de lei que reformaram os Códigos Penal, Civil e Trabalhista surgiram a partir desse entendimento”.<sup>1</sup>

---

1 *Revista Innovare*, 2011, 6.

Como parte desta abordagem Renault salienta,

“Nós estamos certos de que a melhoria do funcionamento do sistema judicial não dependeu apenas de mudanças na lei e que havia um movimento de modernização em andamento dentro do próprio Judiciário, que estava procurando por mudanças nos procedimentos administrativos, implementando sistemas alternativos de resolução de conflitos e criando outras formas de expandir o acesso à justiça. Isto é o que o professor Falcão referiu como a ‘revolução silenciosa no Judiciário’ e nós vimos que era nosso dever identificar e valorizar essas ações. Foi a partir desse processo que surgiu o Innovare.”<sup>2</sup>

## Quebrando o paradigma

Uma parceria inicial foi firmada entre Renault, Secretário de Reforma do Judiciário, e o professor Joaquim Falcão, Diretor da Faculdade de Direito da Fundação Getúlio Vargas (FGV). O projeto tornou-se mais concreto quando se ligou a Pedro Freitas, um advogado do setor privado, e se formou uma parceria institucional com a Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB). O primeiro prêmio foi entregue em 2004 para projetos que identificaram soluções em curso visando a resolver problemas relacionados à gestão do sistema judiciário e simplificar a sua administração. Mais de 400 candidaturas foram recebidas de todo o Brasil. Esta grande procura ultrapassou largamente as expectativas dos organizadores – que acreditavam que iriam receber cerca de 60 candidaturas – e mostrou que havia um grande número de práticas inovadoras que poderiam ser aprendidas e disseminadas por todo o sistema judiciário.

Falcão lembra que “quando começamos, o projeto se baseou na hipótese de que havia muitos, centenas, talvez até milhares de projetos judiciais inovadores em busca de um caminho para o futuro e um sistema judiciário mais eficiente administrativamente, igualitário socialmente e independente politicamente. Os projetos que recebemos nas candidaturas provou que esse é o caso. A revolução silenciosa está em curso”.<sup>3</sup>

Como observou a professora Maria Tereza Sadek, da Universidade de São Paulo (USP), o impacto combinado da reforma constitucional e da criação do Innovare significou que o ano de 2004 deve ser considerado como um “divisor de águas” na história da Justiça brasileira. Ela diz que “Ambos os projetos podem ser vistos como respostas às críticas feitas sobre as deficiências na distribuição da justiça no país. Eles deram corpo a propostas com o potencial não apenas de movimentar o funcionamento diário do sistema judicial, mas também de produzir reflexões sobre o processo de consolidação da democracia e proteger os direitos individuais no Brasil.” Enquanto a Emenda Constitucional nº 45 introduziu alterações significativas no quadro jurídico global, ela acredita que o Innovare pode ser visto como um “feixe de inovação” em si mesmo. Em particular, a parceria entre os setores público, empresarial e privado quebrou o paradigma com base no qual a única maneira de reformar o sistema judicial dependia estritamente de alterações legislativas e/ou aumentar o número de juízes e lhes proporcionar mais recursos humanos e materiais’.<sup>4</sup>

---

2 *Ibid.*

3 *Premio Innovare, Práticas Vencedoras, Volume II, 2007.*

4 *Revista Innovare, 2011, 70.*

Outra inovação é a simplicidade conceitual do projeto. O Instituto Innovare organiza um concurso anual para projetos que apóiam a inovação judicial. A comissão julgadora do Innovare inclui ministros do Supremo Tribunal Federal, representantes das principais instituições judiciais, membros do CNJ, acadêmicos proeminentes e outros especialistas jurídicos, que se encontram por um dia para discutir os projetos e selecionar os vencedores, cada um dos quais recebe um prêmio de R\$50.000,00 e uma placa especial. Os prêmios são concedidos em uma cerimônia realizada no prédio do Supremo Tribunal Federal, que tem crescido constantemente em tamanho e importância.

As inscrições são amplamente divulgadas, tanto pelas instituições judiciais quanto pelos principais veículos da comunicação. Os interessados são obrigados a preencher um formulário de inscrição, resumindo o seu projeto, descrevendo como está sendo implementado, quais os resultados obtidos e a estrutura física em que se baseia. Apenas os projetos em real funcionamento são considerados, ao invés de idéias ou sugestões. Depois do recebimento de todas as candidaturas, consultores são contratados para verificar a elegibilidade dos projetos e fornecer uma avaliação independente da sua eficácia. Essa lista é então apresentada à comissão julgadora, que seleciona os vencedores.

Os critérios pelos quais os projetos são avaliados são:

- eficiência, em termos de aumento do número de casos analisados ou redução de custos;
- qualidade, em termos de satisfação do usuário, eficácia e impacto;
- rapidez na resolução de casos e redução dos atrasos;
- utilização ideal dos recursos, assim como originalidade, criatividade no uso dos recursos de forma inusitada e desenvolvimento de novos processos;
- melhoria das práticas de gestão;
- inclusão social e alcance de comunidades marginalizadas;
- praticidade e simplicidade;
- âmbito territorial; e
- exportabilidade, de modo que as práticas desenvolvidas em um local possam ser expandidas para outros.

Em seu primeiro ano, Innovare concedeu quatro categorias de prêmios: para juízes individuais; para grupos de juízes que trabalham juntos em um projeto; para juízes de Juizados Especiais; e para os tribunais. Estas quatro categorias foram fundidas em duas (juízes individuais e tribunais) no ano seguinte e uma categoria adicional foi acrescentada para o Ministério Público. Em 2006, a Defensoria Pública também foi incluída. Em 2008, um prêmio para advogados individuais foi adicionado, enquanto que em 2010 uma nova categoria especial do prêmio foi anexada à lista. Estas alterações foram parte do processo de desenvolvimento natural do projeto, mas também se deram em resposta a algumas mudanças que são discutidas em mais detalhes abaixo.



Innovare foi inicialmente gerenciado como um projeto da FGV e contou com o patrocínio da Vale e algumas empresas privadas para o prêmio em dinheiro. Em 2009, tornou-se o Instituto Innovare, como um órgão separado e com o patrocínio formal das Organizações Globo, maior conglomerado de mídia do Brasil. O patrocínio da Globo não trouxe somente recursos, mas também aumentou a cobertura da mídia. O anúncio das inscrições agora é feito no principal canal de televisão do Brasil, que também traz avisos regulares sobre o Innovare. A cerimônia de premiação é um item de destaque no boletim de notícias naquele dia.

Todo ano, um novo tema é escolhido e a cerimônia de lançamento ocorre no Superior Tribunal de Justiça (STJ), o mais alto tribunal não-constitucional do Brasil. As cerimônias de premiação são presididas pelo Ministro da Justiça ou pelo Presidente da República. A lista de participantes funciona como um “quem é quem” do meio jurídico.

## A “ameaça” de um bom exemplo

O prestígio associado aos prêmios tornou-se enorme. No entanto, seria errado permitir esse glamour superficial obscurecer o potencial subversivo do Instituto. Sucessivas pesquisas de opinião mostram que a maioria dos brasileiros acredita que o seu sistema judiciário é inexplicável, desprovido de transparência e nem sempre imparcial.<sup>5</sup> Processos judiciais são lentos e a burocracia e atrasos associados a eles tornam difícil o acesso ao sistema judiciário para as pessoas comuns.

Por outro lado, o aumento substancial e contínuo de novos casos mostra que mais e mais brasileiros estão usando o sistema judicial, o que talvez indique uma confiança crescente. Os próprios juízes têm que lidar com atrasos enormes em seus numerosos casos e há uma significativa falta de juízes em relação ao número de casos com os quais precisam lidar. Isto levou a uma crescente insatisfação dentro do Judiciário sobre o sistema existente, criando uma dupla pressão para a reforma. Antes da criação do CNJ, também não havia um sistema eficaz de supervisão ou disciplina interna dentro do Judiciário. No entanto, muitos juízes têm resistido à reforma porque temem que as mudanças impostas de cima para baixo, sem a sua participação ativa, colocariam em risco a sua independência, por não lidarem com os problemas sistêmicos subjacentes enfrentados. O resultado foi uma estagnação institucional que um observador descreveu como “um caso clássico de subjugação à produção” (*producer capture*).<sup>6</sup> Como é descrito em vários outros capítulos deste livro, isso levou a uma particular crise no sistema de justiça criminal, com os tribunais sendo incapazes de efetivamente supervisionar e controlar as prisões do país.

---

5 Ver Um em cada cinco: a crise na justice criminal nas prisões e no sistema de justiça criminal no Brasil (*One in Five: the crisis in Brazil's criminal justice and penal systems*, International Bar Association), 2010, 41–43. Uma pesquisa encomendada pela IBA em 2003, por exemplo, demonstrou que o Judiciário era a segunda instituição do Estado menos confiável no Brasil. Uma pesquisa encomendada em 2009 descobriu que 69% dos entrevistados acreditavam que os juízes não tinham imparcialidade.

6 Fiona Macaulay, ‘Democratization and the judiciary’, in Maria DiAlva Kinzo (ed) and James Dunkerley, *Brazil since 1985: economy, polity and society* (London: Institute of Latin American Studies, 2003) 86.

Innovare conscientemente procurou aplicar as lições do setor privado para promover a reforma institucional. Como observa Freitas, as empresas bem sucedidas estão constantemente em busca de mais eficiência e melhorias na produção, marketing e distribuição. A inovação é incentivada e os projetos bem-sucedidos são ampliados e difundidos em toda a empresa. Cada potencial nova contribuição é avaliada para verificar-se o seu impacto em relação ao custo da sua implementação. As empresas bem sucedidas consultam regularmente seus trabalhadores, uma vez que essas são as pessoas com a melhor compreensão dos processos produtivos e de como eles podem ser melhorados. A medida do sucesso em qualquer negócio prestador de serviços é o foco em atender às necessidades do cliente, que é como a empresa justifica a sua existência. O Judiciário é um prestador de serviços ao público em geral e tem de garantir que esta missão oriente suas atividades diárias. Esse é o modelo que o Innovare está tentando introduzir, para superar interesses arraigados e práticas obsoletas no judiciário brasileiro.

Freitas ressalta que,

“O Innovare não honra as seções kafkianas do Poder Judiciário que perderam o seu propósito em julgamentos e procedimentos sem nenhum efeito perceptível, que adoram a burocracia e não reconhecem mais o seu tempo ou missão. Aqueles que desejam usar a sua autoridade apenas para desfrutar os privilégios do cargo, sem reconhecer seus deveres e responsabilidades. Nós não queremos um Judiciário opressivo, um labirinto sem fim que gera medo e desânimo entre as pessoas que têm contato com ele.”<sup>7</sup>

Em vez disso, Freitas diz que o Innovare está identificando “heróis” na magistratura e sua administração, que estão tentando aumentar a eficiência, transparência e responsabilidade do sistema. Estes bons exemplos podem ajudar o sistema judicial a ser mais eficaz no cumprimento de sua função fundamental de promover a harmonia nas relações sociais. Freitas acredita que juizes, procuradores e defensores públicos, bem como advogados particulares, têm um papel extremamente importante em: defender a sociedade contra o crime organizado; combater as milícias e traficantes de drogas; fiscalizar a realização de eleições; melhorar as condições carcerárias; resolver conflitos familiares; regular a construção; preservar o meio ambiente; e promover a justiça comunitária. Há muitos exemplos individuais de projetos que fazem todas essas coisas com muito sucesso no Brasil. Isto é o que o Innovare quer prestigiar.

Roberto Irineu Marinho, diretor-presidente da Globo, da mesma forma observa que o impacto do Innovare precisa ser entendido no contexto das enormes transformações que estão ocorrendo na sociedade brasileira. A democracia está sendo consolidada, mas o país ainda enfrenta muitos desafios para garantir que o seu rápido desenvolvimento econômico se realize de uma maneira que seja consistente com a melhoria das condições de vida da população e melhoria dos serviços prestados pelo Estado. As experiências de muitos outros países com níveis de desenvolvimento semelhantes aos do Brasil mostram que nenhuma dessas coisas pode ser tidas como garantidas. “O papel do Innovare”, conclui ele, é “identificar boas práticas para estimular ainda mais boas práticas e assim criar um círculo virtuoso de inovação”.<sup>8</sup>

---

7 *Revista Innovare*, 2011, 68.

8 *Revista Innovare*, 2011, 67.

Os quatro primeiros premiados pelo Innovare, em 2004, foram: um projeto para combater a fraude eleitoral no Maranhão; um centro de mediação familiar em Minas Gerais; um juizado volante que trabalha para proteger o meio ambiente no Mato Grosso; e a gestão do Tribunal do Rio de Janeiro, que, através da introdução de metas, índices, indicadores e parâmetros, tinha acelerado o processo de apelação e informatizado 99% de todos os seus casos.

Em 2005, o Innovare entregou prêmios apresentados para: um projeto do Ministério Público de Santa Catarina para combater a corrupção; um projeto para acelerar a resolução de casos através da conciliação em São Paulo; um modelo administrativo que aumentou a eficiência da Justiça Federal no Rio de Janeiro; e um projeto de Justiça Comunitária em Brasília. Na sequência do prêmio Innovare, o projeto de Justiça Comunitária foi ampliado em 2008, em uma política pública do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci. Vários projetos similares estão sendo implementados em outras partes do país, incluindo algumas das recém-“pacificadas” favelas do Rio de Janeiro. Esse projeto é discutido no capítulo cinco deste livro.

Naquele ano, a comissão julgadora do Innovare também decidiu dar menções honrosas a quatro outros projetos, que tinham abordado temas sociais: a melhoria das condições prisionais; a reabilitação de jovens infratores; o combate ao trabalho infantil; e o monitoramento de crianças mantidas em instituições do Estado. Cada um desses projetos mostrou como iniciativas em pequena escala de profissionais que trabalham no sistema judiciário poderia fazer uma diferença prática, utilizando suas criatividade e trabalho duro.

Entre 2004 e 2011, o Innovare recolheu, avaliou e julgou mais de 3.000 projetos, os quais dão exemplos de boas práticas, mesmo que não tenham sido selecionados para os prêmios. Para acompanhar a cerimônia de premiação, o Innovare produz um anuário detalhando os projetos finalistas, que é amplamente distribuído por todo o Judiciário. Desde 2009, foi criado um processo de candidatura e banco de dados eletrônicos, o que significa que todos os projetos que têm sido apresentados podem ser acessados e baixados. Não há outra fonte de referência comparável em projetos e iniciativas no setor judicial no Brasil.

## A inovação e a reforma penal

Em 2009, o Innovare assinou um acordo de parceria com CNJ para trocar informações sobre boas práticas e fornecer apoio recíproco. Um dos objetivos declarados do projeto Mutirão Carcerário, que é discutido no primeiro capítulo deste livro, é examinar quais os projetos avaliados que poderiam ser usados para promover a reforma na justiça criminal e do sistema carcerário. O *mutirão* no Rio Grande do Sul, por exemplo, refere-se a um projeto pioneiro em Brasília/DF inscrito no Innovare, que permite que prisioneiros acompanhem o processo judicial de seu caso acessando seus arquivos de sentença por via eletrônica, através de um tipo de auto-atendimento bancário.<sup>9</sup> Dado o elevado número de prisioneiros que os *mutirões* têm descoberto que não receberam a progressão de regime de suas penas, porque os arquivos de seus casos não estão sendo atualizados esta inovação é de enorme uso prático.

---

9 Mutirão Carcerário de Rio Grande do Sul, 14 March 2011 – 15 April 2011, 293.

O projeto mutirão ganhou um prêmio em 2009. No ano seguinte, o Innovare e a International Bar Association (IBA) criaram um novo prêmio especial, que foi ganho por Começar de Novo, outra iniciativa do CNJ, que dá a prisioneiros e ex-reclusos a chance de obter emprego e reintegrar-se na sociedade. Tanto o Mutirão Carcerário quanto o Começar de Novo foram estabelecidos pelo juiz federal Erivaldo dos Santos, quando ele era juiz auxiliar da presidência do CNJ (Presidente Min. Gilmar Mendes).

O Começar de Novo conseguiu ajudar mais de 1.600 ex-prisioneiros na obtenção de emprego. Há outras 2.551 colocações disponíveis, mas elas ainda não foram preenchidas por causa da falta de qualificações profissionais, o que demonstra a ausência de oportunidades educacionais oferecidas atualmente nas prisões do Brasil. Discussões estão atualmente em curso com autoridades de Moçambique para a implementação de um projeto similar lá, na sequência de uma visita de Santos.

Centenas de projetos pré-selecionados para os prêmios Innovare se relacionam com a justiça criminal e a reforma carcerária. Enquanto levaria muito tempo detalhar todos individualmente, eles podem ser agrupados em grandes temas, que correspondem a algumas das principais áreas de preocupação no sistema atual.

Como é descrito em vários outros capítulos deste livro, as prisões brasileiras e as instituições de justiça criminal simplesmente não conseguem lidar com o número de casos, julgamentos e prisioneiros que estão sendo forçados a tratar. O Judiciário e o Ministério Público estão sobrecarregados com o número de casos e atrasos enormes desenvolveram-se em seus processos, que frequentemente são extremamente morosos e sujeitos a incontáveis atrasos. Eles também estão impossibilitados de exercer suas tarefas de monitoramento das prisões e das progressões de regime de pena de prisioneiros individuais de acordo com suas sentenças. A Defensoria Pública é ainda mais desprovida de pessoal, o que significa que 80% dos presos pobres demais para pagar um advogado particular não recebem aconselhamento jurídico e representação. Isso frequentemente resulta em pessoas injustamente detidas em prisões.

O número de presos no Brasil está crescendo rapidamente e uma proporção crescente desses está sendo mantida em prisão provisória. Isso levou à superlotação em massa, com o número de presos superando a capacidade existente em mais de 40%. Os salários dos funcionários de presídios são baixos, o que, juntamente com sua carga de trabalho elevada, devastou-os moralmente e levou à escassez no quadro de funcionários, absenteísmo e corrupção. As condições em muitas prisões são desumanas e algumas estão efetivamente sob o controle de gangues criminosas. Existem inúmeras alegações de tortura perpetradas contra prisioneiros – pelos agentes penitenciários e pelos próprios prisioneiros -, e alguns grupos, como mulheres presas e jovens infratores, são particularmente vulneráveis ao abuso.<sup>10</sup> Poucas prisões são capazes de fornecer os programas sociais que a lei especifica que deveriam ser usados para ajudar a reintegração social dos ex-prisioneiros. Isso provavelmente contribui para os altos índices de reincidência e as altas taxas de criminalidade no Brasil, o que, por sua vez, coloca maior pressão sobre a justiça criminal e no sistema carcerário. Parte da resposta a estes problemas é que o sistema precisa de mais recursos, mas o governo brasileiro já gasta e cobra impostos e taxas mais elevadas do que a maioria dos países em nível

---

10 Ver Conor Foley, *Protegendo os Brasileiros Contra a Tortura: um manual para Juizes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados*, International Bar Association, 2011.

comparável de desenvolvimento social e econômico. Um projeto custando dois bilhões de reais está em curso para construir mais prisões e modernizar as já existentes. No entanto, grupos de monitoramento dos direitos humanos tem notado que algumas vezes o problema não é falta de dinheiro. Por exemplo, em um importante relatório publicado em 1999 sobre as condições das prisões no Brasil, a Anistia Internacional observou que houve uma significativa subutilização em algumas áreas do orçamento penitenciário:

«Embora os governos federal e estaduais estejam neste momento construindo novas prisões, e os presos estejam sendo gradualmente transferidos das delegacias de polícia, igual importância deveria ser dada ao investimento em capital humano e aumento da quantidade, qualidade e responsabilidade do pessoal que trabalha dentro do sistema prisional. O governo federal destinou cerca de 456 milhões de dólares ao sistema prisional entre 1995 e 1997, mas gastou apenas 57% do que dotou no orçamento. Os 540.000 dólares destinados ao treinamento de pessoal, supostamente nada foi gasto.»<sup>11</sup>

Em um relatório mais recente sobre as condições de um centro de detenção juvenil em São Paulo (CASA), a organização brasileira de direitos humanos Conectas observou que a instituição era relativamente bem financiada e que a falta de recursos materiais não era a causa do problema:

“Pelo contrário, é uma cultura institucional que valoriza a punição sobre a reabilitação e não consegue responsabilizar os funcionários responsáveis por atos abusivos. A situação é reforçada pela opinião generalizada na sociedade brasileira de que os jovens abrigados na CASA são perigosos e exigem os métodos mais brutais para mantê-los sob controle. Na verdade, os jovens condenados por infrações menores são misturados com os condenados por infrações mais graves; o único denominador comum é que todos vem de famílias pobres. Jovens ricos raramente são enviados à CASA.»<sup>12</sup>

## Agir localmente, pensar globalmente

Mudar uma cultura institucional não pode ser feita simplesmente através do aumento de recursos; o Instituto Innovare oferece uma abordagem que poderia levar a uma reforma mais sistêmica, de baixo para cima. Cada um dos projetos individuais que tem sido pré-selecionados para os prêmios representa uma resposta local para os problemas de um determinado estado. A maioria foi criado por profissionais da área jurídica em seu tempo livre, com recursos extremamente limitados, devido à frustração com as falhas que encontram no sistema existente. A ampliação dos melhores projetos em iniciativas nacionais - como já aconteceu com o Começar de Novo e a Justiça Comunitária - poderia tornar-se parte de uma estratégia eficaz para a construção de um melhor sistema como um todo.

---

11 AI Index: AMR 19/009/1999, 22 June 1999.

12 Oscar Vilhena, 'Public Interest Law, a Brazilian perspective' (2008)228 'UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs' 250.

Alguns projetos são dirigidos a uma necessidade óbvia não atendida, utilizando as formas mais simples e baratas da tecnologia. A Defensoria Pública do Ceará, por exemplo, criou um Núcleo de Execução Penal - NUDEP, que distribuiu folhetos a todos os presos no Estado, informando-os sobre seus direitos e deveres no sistema penal, dando-lhes endereços úteis para contato e definindo um cronograma segundo o qual eles podem esperar a progressão de regime de suas penas. O Ministério Público em Goiânia, da mesma forma, distribui quinzenalmente, a todos os presos no estado, um formulário simples para reclamações. Isso permite que os prisioneiros descrevam as condições em que estão sendo mantidos e se os seus direitos estão sendo respeitados. Presos que estão conscientes dos seus direitos são mais propensos a reclamar quando esses são violados e tornam a tarefa de acompanhamento e fiscalização das instituições mais fácil. Tais iniciativas têm um papel vital para a capacitação dos prisioneiros, o que os ajuda a tornar o sistema mais responsável.

Outros projetos fazem uso extremamente inovador da tecnologia. O programa de assistência integrada estabelecido pela Defensoria Pública no Mato Grosso, por exemplo, prevê o registo *online* e o acompanhamento de cada processo criminal no Estado. Os presos podem acessar o programa e receber informações atualizadas sobre o andamento do cumprimento de sua sentença, quando têm direito a progressões de regimes de pena e liberdade condicional, quanto precisam esperar para progredir de um regime fechado para um regime aberto ou semi-aberto. O programa também registra reclamações que os presos fazem sobre as suas condições, juntamente com requerimentos enviados à administração penitenciária. As solicitações de atestados de trabalho e encaminhamento para unidades de saúde também podem ser registrados.

Alguns tribunais também têm feito uso da inovação tecnológica para aumentar a sua eficiência. O Tribunal de Justiça do Espírito Santo, por exemplo, introduziu em sua rede informática um sistema de registros para que os juízes possam ser imediatamente informados se o réu de processo sob sua responsabilidade tem antecedentes criminais ou responde a outros procedimentos criminais, o que facilita muito as decisões sobre fiança ou prisão preventiva. Juízes em São Paulo e Recife desenvolveram novos sistemas de tecnologia da informação para reduzir a quantidade de papel a ser impresso durante as audiências judiciais, de modo a acelerar os seus atos e reduzir resíduos. O Superior Tribunal de Justiça (STJ) conseguiu eliminar completamente o uso de papel ao digitalizar todas as suas audiências. O Tribunal de Justiça do Paraná introduziu um *software* que permitiu aos juízes identificar palavras-chave a partir de audiências gravadas em vídeo, o que significa que as declarações não precisam ser deglavadas, resultando em uma redução da duração dos processos judiciais pela metade.

Além de obter eficiência, nova tecnologia também pode ser usada para humanizar o sistema de justiça criminal. Por exemplo, uma vara estadual no Rio Grande do Sul introduziu uma sala especial ao lado de sua sala de julgamento, onde as crianças vítimas de abuso sexual podem realizar uma única entrevista com um conselheiro psicossocial, a qual é gravada em vídeo e usada diretamente como prova no julgamento criminal. Anteriormente, as crianças precisavam repetir várias vezes a descrição do seu sofrimento, para diferentes funcionários públicos e, finalmente, no próprio tribunal, em frente à pessoa acusada de efetuar o abuso. Isso era, obviamente, extremamente traumático; o projeto - Depoimento Sem Dano - simplificou o sistema. A criança agora só precisa fazer uma declaração, que é gravada em uma sala adjacente à vara onde o julgamento está ocorrendo. O juiz, o promotor e o advogado de defesa podem fazer perguntas à testemunha,

através do conselheiro psicossocial, que utiliza um fone de ouvido e garante a formulação da pergunta em linguagem apropriada, muitas vezes usando brinquedos e bonecas para ajudar a criança a explicar o que aconteceu.

O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul recebeu provas de 2.000 crianças usando este método nos primeiros sete anos do projeto. O projeto em geral tem sido muito bem recebido por especialistas de justiça criminal, os quais dizem que é bem menos invasivo e traumático, e torna as crianças mais dispostas a testemunhar sobre o abuso que sofreram. O projeto tornou-se um modelo para muitos outros estados em todo o Brasil. Em março de 2009, o Senado aprovou um projeto de lei que incorpora a metodologia na Comissão de Constituição e Justiça.

Muitos dos projetos envolvem a criação de equipes multidisciplinares para tratar de problemas específicos de uma forma holística. Por exemplo, o Programa de Atenção Integral ao Paciente Judiciário Portador de Sofrimento Mental Infrator (PAI-PJ), que foi criado pelo Tribunal de Justiça de Minas Gerais, envolve uma parceria interssetorial entre o Judiciário e as autoridades estaduais, com a participação ativa da comunidade local. Seu objetivo é fornecer um sistema totalmente integrado de monitoramento dos pacientes detidos, em todos os estágios do sistema de justiça criminal, por uma equipe multidisciplinar. Os juizes recebem recomendações de profissionais de saúde mental e são encorajados a considerar alternativas ao encarceramento, como os cuidados dentro da comunidade. Centenas de réus com problemas de saúde mental se beneficiaram com penas não privativas de liberdade como resultado.

Um juiz de São Paulo desenvolveu um Núcleo de Atendimento Integrado (NAI) para fornecer uma abordagem igualmente integrada para o tratamento de jovens em conflito com a lei que teriam anteriormente ido para lugares como o notório instituto de jovens infratores, FEBEM. O NAI foi formado a partir de uma parceria formal entre o Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público, juntamente com os Secretários Estaduais de Segurança Pública e de Assistência Social, para garantir que jovens infratores que recebem sentenças de internação recebam bom atendimento e assistência de profissionais qualificados. Apenas 4% dos internos no NAI reincidem, em comparação com 30% dos que frequentam instituições tradicionais para jovens infratores; o centro tornou-se um ponto de referência nacional, executando programas de treinamento sobre a sua abordagem em outras cidades e estados.

Outros projetos também procuram ativamente ligações com a sociedade civil e a comunidade em geral. O projeto NUDEP, criado pela Defensoria Pública do Ceará, por exemplo, envolve uma parceria com a Pastoral Carcerária, uma organização não governamental que trabalha em questões prisionais com a Igreja Católica, bem como com o Secretário de Estado da Justiça e Cidadania e várias instituições educacionais. São executados projetos educacionais e sociais dentro das prisões, usando voluntários, apoiados por uma equipe interdisciplinar, a qual também pode fornecer serviços psicossociais, para fornecer suporte prático aos presos com o objetivo de apoiar a sua reabilitação e reintegração na sociedade. Existem inúmeros projetos similares, voltados à reabilitação de presos e fortalecimento dos seus laços com as comunidades para onde eles irão voltar. Na verdade, Começar de Novo, que foi lançado como um projeto nacional em 2009 pelo CNJ, pode ser visto como construído sobre essas experiências acumuladas.

O Núcleo de Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM), criado pela Defensoria Pública de Minas Gerais, oferece às mulheres tanto apoio psicossocial quanto suporte jurídico, para que possam escapar de situações de sujeição à violência. O Núcleo também é ligado a grupos da sociedade civil e redes de organizações de apoio às mulheres. Um grupo de Promotores de Justiça de São Paulo criou uma ligação similar quando uma série de cursos realizados para os ativistas comunitários do Jardim Ângela – uma vez considerado um dos bairros mais violentos do mundo – levou à formação do Grupo Organizado de Valorização da Vida (GOVV). O GOVV iniciou reuniões com as autoridades para discutir os problemas da região, bem como desenvolvendo laços com grupos de trabalho em temas como violência doméstica. Juntos, eles têm sido capazes de reduzir significativamente os índices de violência, além de tratar alguns dos problemas sociais da área.

O Innovare continua a inovar. Como acima mencionado, em 2010, o Instituto vinculou-se à IBA para conceder um prêmio conjunto para um projeto de trabalho sobre a justiça penal. Esta foi a primeira vez que houve a cooperação com uma organização internacional, e o sucesso se repetiu no ano seguinte, quando novamente foi fornecido um prêmio conjunto com a IBA; desta vez, sobre o tema de combate ao crime organizado. No mesmo ano, o Innovare também concedeu o seu primeiro prêmio a um projeto localizado fora do Brasil. O Presidente da Suprema Corte da República Dominicana foi premiado por um projeto que reduziu os atrasos e acelerou a entrega das sentenças em 30% no país. A abordagem do Innovare oferece um modelo potencial para outros países em cujo setores da justiça enfrentam desafios semelhantes aos do Brasil. A extensão das tarefas a enfrentar pelos envolvidos na reforma judicial aqui significa que as práticas inovadoras que podem ter sucesso aqui são potencialmente aplicáveis em qualquer outro lugar do mundo.

## Conclusão

A lista acima representa apenas uma parte dos projetos que o Innovare recebeu nas candidaturas aos prêmios nos últimos oito anos. Serve, no entanto, para mostrar suficientemente o leque de boas práticas que podem ser utilizadas na reforma, estímulo e melhoria da Justiça no Brasil. Ela também demonstra que a reforma judicial não deve ser pensada como algo que deve ser imposta de fora para dentro. Ao contrário, é um processo natural de aprendizagem e experimentação de novas práticas, em que as melhores substituirão aquelas que se tornarem ineficientes ou superadas com a passagem do tempo.



Talvez o mais emblemático prêmio Innovare foi para um projeto desenvolvido por uma Defensora Pública da União na Amazônia, Luciene Strada de Oliveira. Ela tinha recebido certo número de casos de mulheres indígenas “escalpeladas” em acidentes onde os seus cabelos se emaranharam nos motores de embarcações, causando terríveis lesões faciais. As mulheres indígenas tradicionalmente usam cabelos compridos. Os barcos são a principal forma de transporte para famílias da região, e muitos deles são velhos e não confiáveis. Quando Oliveira começou a pesquisar o assunto, descobriu que havia cerca de 240 casos relatados à Defensoria Pública nos últimos seis anos. Todas as vítimas eram mulheres e isto, combinado com as deformações faciais, que muitas sofreram, tornou-as relutantes em falar sobre o assunto. Sua própria sociedade foi, portanto, lenta para reconhecer o tamanho do problema.

Muitos dos barcos envolvidos nos acidentes estavam operando sem licença, mas Oliveira decidiu ter sensibilidade à cultura local, ao invés de seguir uma abordagem punitiva. Ela lembra que “havia um grande número de casos, mas nós tivemos que trabalhar no ritmo de uma formiga para encorajar as mulheres a se apresentarem.” O projeto adotou uma abordagem em três frentes: conseguindo uma compensação para as vítimas e o pagando pelo seu tratamento médico, que frequentemente envolvia cirurgia reconstrutiva; abertura de linhas de crédito para os proprietários de barcos, para que possam modernizá-los e torná-los mais seguros; e a educação da comunidade, ensinando as pessoas sobre os riscos. O resultado foi uma queda de 80% nos casos em dois anos.

Um projeto como esse só poderia ser bem-sucedido ao por fugir do paradigma tradicional do que é considerado o setor judicial. Foi necessário à Oliveira abordar o problema de forma holística, pensar criativamente, trabalhar para estabelecer uma verdadeira parceria com a comunidade afetada, compreender a sua cultura e evitar a imposição de quaisquer visões estereotipadas ou preconceitos. Isso é quase o oposto do modo como o sistema judicial brasileiro é visto funcionando.

São milhares os projetos semelhantes que foram criados em todo o Brasil, e que o Innovare está buscando identificar, divulgar e aprender com eles, que estão fazendo avançar o processo de reforma. Muitos dos projetos estão sendo implementados em condições extremamente difíceis e alguns falharão, pois os envolvidos, isolados dentro de suas próprias áreas, desistem por desencorajamento. Mas aqueles que têm sucesso em estabelecer contato com ativistas semelhantes, aprendendo uns com os outros e ampliando de local para nacional, e até mesmo internacional, podem legitimamente reivindicar ser parte de um movimento revolucionário que está transformando a maneira como pensamos na Justiça no Brasil.



## CAPÍTULO CINCO

Justiça Comunitária: Uma justiça  
para a construção da paz

Gláucia Falsarella Foley

## Introdução

O Programa Justiça Comunitária foi criado em outubro de 2000 com o objetivo de democratizar a realização da justiça, restituindo ao cidadão e à comunidade a capacidade de gerir seus próprios conflitos. O Programa é coordenado pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e atualmente está instalado em Ceilândia, uma das cidades-satélite de Brasília, com 398.374 habitantes.<sup>1</sup>

O Programa conta com 90 Agentes Comunitários na qualidade de membros das comunidades. Isso significa, como analisado mais adiante, que eles compartilham a mesma linguagem e o mesmo código de valores comunitários das pessoas com quem trabalham, o que é uma característica distintiva do Programa. Após a seleção, são capacitados, em caráter permanente, no Centro de Formação e Pesquisa em Justiça Comunitária. A atuação deles é acompanhada por uma equipe multidisciplinar de três membros, composta de psicólogo, advogado e assistente social, que supervisiona as atividades correspondentes aos três pilares de sustentação do Programa:

- Educação para os direitos – a primeira atividade tem por objetivo democratizar o acesso às informações sobre os direitos dos cidadãos, decodificando a complexa linguagem legal nas quais os direitos são frequentemente codificados. O Programa também produz materiais didáticos e artísticos, tais como: cartilhas, filmes, peças teatrais, e musicais, com base na metodologia de aprendizagem que é utilizada no programa de educação continuada.<sup>2</sup>
- Mediação Comunitária – a segunda é a mediação comunitária, que é uma importante ferramenta para a democratização a realização da justiça, eis que promove empoderamento e emancipação social. Por meio dessa técnica, as partes direta e indiretamente envolvidas no conflito têm a oportunidade de refletir sobre o contexto de seus problemas, de compreender as diferentes perspectivas e, ainda, de construir em comunhão uma solução que possa garantir, para o futuro, a pacificação social.
- Formação e/ou Animação de Redes Sociais - a terceira atividade democratiza a própria gestão da comunidade ao transformar o conflito – por vezes, aparentemente apenas ocorrendo entre certos indivíduos – em oportunidade de mobilização popular e criação de redes solidárias entre pessoas que partilham problemas e recursos comuns.

Ao desenvolver essas atividades no âmbito local, o Programa Justiça Comunitária tem por pretensão colaborar na promoção da coesão social, como uma das expressões da realização da justiça e da paz dentro da comunidade. Em 2006, o Programa adotou como referência para o estabelecimento das mesmas experiências em outros estados do país como uma iniciativa da Secretaria para a Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça, através do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci.

---

1 Fonte: SEPLAN;CODEPLAN. Pesquisa distrital por amostra de domicílios – 2010.

2 O material produzido, até o momento, está disponível no [http://www.tjdft.jus.br/tribunal/institucional/proj\\_justica\\_comunitaria/comunitaria.htm](http://www.tjdft.jus.br/tribunal/institucional/proj_justica_comunitaria/comunitaria.htm)

Desde que se estabeleceu como um programa nacional, 57 núcleos foram instaurados em 13 estados por todo o Brasil.<sup>3</sup> O Programa está, atualmente, em processo de ser implementado nas recentes comunidades `pacificadas` do Rio de Janeiro e algumas das minhas experiências iniciais e impressões sobre isso serão descritas no fim deste capítulo.

## Histórico do projeto

O Programa Justiça Comunitária do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – PJC/DF nasceu a partir da minha experiência advinda do Juizado Especial Cível Itinerante, o qual busca atender as comunidades do Distrito Federal com dificuldades de acesso à justiça formal. Durante os primeiros três anos – entre 1999 e 2001 – de experiência no interior de um ônibus especialmente adaptado para a realização de audiências, foi possível constatar como a absoluta falta de conhecimento dos cidadãos em relação aos seus direitos dificulta a produção probatória em casos cíveis. As pessoas simplesmente não entendiam, em termos jurídicos, o que eram seus direitos tendo em vista a informalidade com que os negócios são firmados nestas comunidades.

O êxito da experiência pode ser demonstrado pelo fato de que aproximadamente 80% das demandas do Juizado Itinerante resultavam em acordo. Esse dado confirmou que a iniciativa efetivamente rompeu obstáculos de acesso à justiça, tanto de ordem material quanto simbólica. A ruptura com a 'liturgia forense' e a horizontalidade com a qual as audiências eram realizadas (cara a cara e olho no olho no ônibus, com todas as partes fisicamente presentes no mesmo nível) ajudaram a criar um ambiente de confiança favorável ao alto índice de acordos constatado.

Contudo, apesar de os ajustes não resultarem de nenhum tipo de coerção, o que se verificava, à época, era que nem sempre os seus conteúdos correspondiam ao sentimento de justiça trazido por cada parte ao processo. Embora nunca tenha resultado em conflito ou violência, percebia-se que as partes na disputa nem sempre tinham a sensação de justiça após o acordo. Como a produção probatória era difícil, os acordos pareciam resultar de uma razão meramente instrumental que levava à renúncia parcial do direito, a fim de se evitar os riscos de uma sucumbência total. Esse 'consenso da resignação' parecia contrariar todo o esforço de se buscar a democratização do acesso à Justiça formal.

Estas constatações – a falta de informação dos cidadãos em relação aos seus mais básicos direitos, aliado ao sucesso oriundo da oportunidade de diálogo oferecida pelo serviço itinerante – impulsionaram a reflexão sobre a possibilidade de se desenvolver na comunidade espaços nos quais fossem possível a democratização do acesso à informação e o estabelecimento de canais de comunicação visando a consensos justos, do ponto de vista de seus protagonistas. Para tanto, o clássico 'operador do Direito' deveria ceder lugar a pessoas comuns que partilhassem o código de valores e a linguagem comunitária e, dessa forma, pudessem fazer as necessárias traduções e adaptações à realidade local.

---

3 <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ65097B8FITEMIDB205E25161574612B0C729B8F860A18EPTBRIE.htm>

O primeiro esboço do Programa Justiça Comunitária foi formulado nos princípios acima. Contudo, seus contornos ganharam maior definição no decorrer do debate havido entre os representantes das entidades parceiras, o que permitiu a cada instituição contribuir para o Programa, como é demonstrado abaixo. Durante o segundo semestre de 1999, as seguintes instituições parceiras estavam envolvidas na elaboração do projeto: Defensoria Pública do Distrito Federal; Faculdade de Direito da Universidade de Brasília; Ministério Público do Distrito Federal e Territórios; Comissão de Direitos Humanos da Ordem dos Advogados do Brasil - Seção do Distrito Federal - e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República, além do próprio Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios. Atualmente, os parceiros institucionais do PJC-DF são os seguintes: Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (SRJ-MJ); Defensoria Pública do Distrito Federal (DPDF); Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (Unb) e Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT).

## O conceito de comunidade

Em toda sociedade, há agrupamentos humanos unidos por uma identidade territorial que confere à comunidade o status de *locus* privilegiado para o desenvolvimento de programas de transformação social. Marcos Kisil argumentou que é na esfera territorial – ou seja, no local onde as pessoas nascem, estudam e estabelecem suas relações – que os indivíduos se reconhecem como pertencentes de uma mesma comunidade.<sup>4</sup> Em meio à vasta literatura sociológica dedicada a conceituar comunidade, a definição talhada por Lycia e Rogério Neumann revela-se bastante útil para este trabalho, considerando a sua objetividade: “comunidade significa um grupo de pessoas que compartilham de uma característica comum, uma ‘comum unidade’, que as aproxima e pela qual são identificadas”.<sup>5</sup> O núcleo do conceito é, pois, a idéia de identidade compartilhada.

O Programa Justiça Comunitária do Distrito Federal adota a comunidade como esfera privilegiada de atuação, porque concebe a democracia como um processo que, quando exercido em nível comunitário, por agentes e canais locais, promove inclusão social e cidadania ativa, a partir do conhecimento local. É na instância da comunidade que os indivíduos edificam suas relações sociais e podem participar de forma mais ativa das decisões políticas. É nesse cenário que se pode estimular a capacidade de autodeterminação do cidadão e de apropriação de sua própria história.

Na formulação do Programa Justiça Comunitária, a denominação comunidade é atribuída àqueles agrupamentos humanos que vivem na mesma localização geográfica e que, nesta condição, tendem a partilhar dos mesmos serviços – ou da ausência deles –, problemas, códigos de conduta, linguagem e valores.

---

4 “A fonte mais imediata de auto-reconhecimento e organização autônoma é o território. As pessoas identificam-se com os locais onde nascem, crescem, vão à escola, têm seus laços familiares, enfim se socializam e interagem em seu ambiente local, formando redes sociais com seus parentes, amigos, vizinhos, organizações da sociedade civil e autoridades do governo”. KISIL, Marcos. *Comunidade: foco de filantropia e investimento social privado*. São Paulo: Global; Instituto para o Desenvolvimento Social (IDIS), 2005, p. 38.

5 NEUMANN, Lycia Tramujas Vasconcellos; NEUMANN, Rogério Arns. *Repensando o investimento social: a importância do protagonismo comunitário*. São Paulo: Global; Instituto para o Desenvolvimento Social (IDIS), 2004, p. 20-21. (Coleção Investimento Social).

A partilha territorial, entretanto, não leva necessariamente à construção de uma comunidade coesa socialmente. Essa característica vai depender do grau de conexão entre seus membros e de sua capacidade de promover desenvolvimento local.

Segundo Robert C. Chaskin,<sup>6</sup> a aferição da coesão social de uma comunidade se dá a partir da análise de quatro elementos, a saber:

- senso de comunidade ou grau de conectividade e reconhecimento recíproco;
- comprometimento e responsabilidade de seus membros pelos assuntos comunitários;
- mecanismos próprios de resolução de conflitos;
- acesso aos recursos humanos, físicos, econômicos e políticos, sejam locais ou não.

Como analisado na introdução deste livro, o Brasil foi urbanizado há pouco tempo comparativamente e, assim, muitas das suas comunidades urbanas são novas formações que estão ainda em processo de encontrar sua coesão social.

Onde há identidade partilhada, há coesão social, cuja criação depende da mobilização popular e do envolvimento com os problemas e soluções locais. Há, portanto, segundo Putman,<sup>7</sup> um ciclo virtuoso entre capital social e desenvolvimento local sustentável. Nesse sentido, desenvolver comunidade é um processo que “agrega valores éticos à democracia e constrói laços de solidariedade.”<sup>8</sup>

## Conhecendo o *locus*. O mapeamento social

O agir local requer a compreensão da área de atuação por meio de um mapeamento social. Primeiramente, é preciso definir o que se pretende com o mapeamento social. O mapa da rede social não se resume a uma fotografia momentânea dos elementos identificados, mas um guia para subsidiar o diálogo entre esses elementos a servir de base para uma permanente animação das redes sociais. A identificação das organizações sociais presentes em cada comunidade na qual o Programa Justiça Comunitária opera é fundamental para servir de referência para: o processo de seleção de novos Agentes Comunitários; o encaminhamento dos participantes para a rede social, quando a solução do conflito assim o demandar; o conhecimento das circunstâncias que envolvem os problemas comunitários e; a constituição de novas redes associativas ou o fortalecimento e a animação das já existentes quando a demanda ostentar potencial para tanto.

A partir da consciência de que o mapeamento social é uma atividade em permanente construção, a definição territorial da área mapeada e de suas limitações obedece ao critério de local de moradia de cada Agente Comunitário, o que possibilita, inclusive, maior inserção dos Agentes em sua comunidade. A ideia é localizar deficiências e necessidades, mas também talentos, habilidades

---

6 CHASKIN, Robert J. Defining community capacity: a framework and implications from a comprehensive community initiative, *Apud* NEUMANN, Lycia Tramuja Vasconcellos; NEUMANN, Rogério Arns. *Repensando o investimento social: a importância do protagonismo comunitário*, cit., p. 24.

7 PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna*. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005, p. 186.

8 Ver nota 4, p. 51.

e recursos disponíveis. Essa estratégia permite que o mapeamento sirva de espelho para a comunidade que, ao se olhar, tenha consciência de seus problemas, mas também conheça as suas potencialidades, o que é essencial para a construção de uma identidade comunitária.<sup>9</sup>

Esse método também torna possível investigar em que medida as soluções para os problemas comunitários já existem ali mesmo, exatamente naquela comunidade que, por razões histórico-estruturais de exclusão social, em geral, não enxerga nenhuma solução para os seus problemas senão por meio do patrocínio de uma instituição externa àquele habitat. Essa conexão entre problemas e soluções promove “um senso de responsabilidade pela comunidade como um todo, o que cria uma espiral positiva de transformação social”.<sup>10</sup>

Para que essa conexão efetivamente aconteça, é indispensável que o processo do mapeamento não tenha por objetivo tão-somente a confecção de um banco de dados, repleto de informações úteis, porém sem ligação entre si. A construção permanente do banco de dados é, sobretudo, um meio de fortalecer relações e criar novas parcerias.

## Redes Sociais

De acordo com Manuel Castells, “redes constituem a nova morfologia social de nossas sociedades, e a difusão da lógica de redes modifica de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura”.<sup>11</sup> O padrão de organização em rede caracteriza-se pela multiplicidade dos elementos interligados de maneira horizontal. Os elos de uma rede se comunicam voluntariamente sob um acordo intrínseco que revela os traços de seu *modus operandi*: “o trabalho cooperativo, o respeito à autonomia de cada um dos elementos, a ação coordenada, o compartilhamento de valores e objetivos, a multiliderança, a democracia e, especialmente, a desconcentração do poder”.<sup>12</sup>

Conforme já assinalado, o mapeamento social permite a descoberta das vocações, talentos, potencialidades, carências e problemas da comunidade e de seus membros. No decorrer da permanente sistematização e análise dos dados coletados, é importante que haja um movimento que conecte as iniciativas e organizações comunitárias, colocando-as em permanente contato e diálogo. A animação de redes sociais tem por objetivo promover capital social, cujo grau,

---

9 Para que a confecção do mapeamento seja algo lúdico, interessante e criativo, o Programa Justiça Comunitária desenvolveu o Projeto “RETRATE A SUA REALIDADE”, pelo qual algumas máquinas fotográficas foram distribuídas aos Agentes Comunitários, em sistema de rodízio, para que os mesmos pudessem expressar os seus olhares sobre a realidade na qual vivem e atuam. As melhores fotos foram escolhidas em um concurso que redundou em premiação e publicação, conforme sítio [http://www.tjdft.jus.br/tribunal/institucional/proj\\_justica\\_comunitaria/comunitaria.htm](http://www.tjdft.jus.br/tribunal/institucional/proj_justica_comunitaria/comunitaria.htm)

10 NEUMANN, Lúcia Tramujas Vasconcelos e NEUMANN, Rogério Arns. *Desenvolvimento Comunitário baseado em talentos e recursos locais – ABCD*, cit., p. 26.

11 CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*. Tradução de Roneide Venâncio Mayer com a colaboração de Klauss Brandini Gerhardt. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 497 (A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, v. 1).

12 MARTINHO, Cássio. O projeto das redes: horizontalidade e insubordinação. *Aminoácidos*, Brasília, Agência de Educação para o Desenvolvimento (AED), n. 2, p. 101, 2002.



embora não possa ser mensurado,<sup>13</sup> pode ser avaliado a partir da presença dos seguintes elementos na comunidade: sentimento de pertença, reciprocidade, identidade na diferença, cooperação, confiança mútua, elaboração de respostas locais, emergência de um projeto comum, repertório compartilhado de símbolos, ações, conceitos, rotinas, ferramentas, histórias e gestos, relacionamento, comunicação, realização de coisas em conjunto. Contudo, como promover estes encontros em face de uma realidade que estimula o ceticismo na comunidade e até mesmo certo grau de resignação de seus membros em relação aos temas afetos à vida política? Conforme Lycia e Rogério Neumann asseveram,

“nas comunidades de baixa renda, a alta migração de moradores, a violência, a insegurança e a desconfiança de tudo e de todos tendem a quebrar as relações sociais e a isolar as pessoas em suas casas e espaços, não permitindo que compartilhem anseios, dúvidas e medos. Um trabalho de desenvolvimento de uma comunidade de dentro para fora deve começar por aproximar as pessoas e ajudá-las a construir ou fortalecer as relações e confiança mútua”.<sup>14</sup>

Nesse sentido, é fundamental que os Agentes Comunitários mantenham em suas agendas permanentes reuniões com a comunidade, que possam propiciar reflexão, abordagem e troca de saberes diferenciados, incluídos o dos técnicos que eventualmente participem e daquele produzido localmente. Também deve haver um espaço para falar do futuro que é sempre um norteador dos esforços comunitários. Ao proporcionar esses encontros e promover esses diálogos, os Agentes Comunitários agem como tecelões contribuindo para que fortaleça essa teia social, no qual a construção de uma comunidade coesa está integrado.

## Os atores sociais: Agentes Comunitários de Justiça e Cidadania

Os Agentes Comunitários são selecionados considerando a adequação de seus perfis para o exercício das seguintes atividades práticas:

- Atender aos solicitantes que estejam envolvidos em um conflito individual ou coletivo;
- Refletir com a equipe multidisciplinar, instalada no Núcleo Comunitário de Justiça e Cidadania, sobre as possibilidades de encaminhamento do caso atendido;
- Caso a demanda não seja adequada à mediação e havendo interesse dos solicitantes, o Agente Comunitário poderá encaminhá-los aos núcleos de assistência judiciária gratuitos ou sugerir que procurem um advogado de sua confiança, para o ajuizamento da competente ação judicial;
- Caso a demanda seja administrativa, informar às pessoas ou grupos sobre os órgãos competentes e documentos necessários para o melhor encaminhamento do caso;
- Se o caso ostentar vocação para a mediação, esclarecer sobre esta técnica de resolução de conflitos e estimular que todos os participantes do conflito experimentem esta possibilidade;

---

13 FRANCO, Augusto de. *Capital Social*. Brasília: Instituto de Política; Millennium, 2001, p. 62.

14 NEUMANN, Lycia Tramuja Vasconcelos e NEUMANN, Rogério Arns, *Desenvolvimento Comunitário baseado em talentos e recursos locais – ABCD*, cit., p. 32.

- Mediar, em parceria, conflitos entre pessoas ou grupos interessados em solucioná-los sem a intervenção da atividade jurisdicional, com vistas a obter um acordo mutuamente aceitável;
- Fazer o acompanhamento contínuo do caso atendido, mesmo após a celebração formal do acordo;
- Procurar integrar-se à comunidade, participando dos eventos comunitários e/ou promovidos por entes públicos;
- Incentivar a construção de redes na comunidade, para a busca coletiva das soluções mais adequadas aos problemas comuns;
- Divulgar o Programa Justiça Comunitária na comunidade, mediante distribuição de panfletos, reuniões com grupos diversos, entrevistas nos meios de comunicação, apresentação de peças teatrais, dentre outros;
- Participar dos encontros de formação multidisciplinar do Centro de Formação e Pesquisa em Justiça Comunitária;
- Realizar levantamento das instituições e dos movimentos sociais que operam na área de atuação correspondente a cada Agente (confecção do mapeamento social);
- Partilhar com a comunidade as informações coletadas na confecção do mapeamento social;
- Buscar a integração entre a comunidade e as instituições mapeadas, visando à animação de redes sociais;
- Solicitar ajuda à equipe multidisciplinar, sempre que necessário, para a reflexão e compreensão do papel desempenhado;
- Estar constantemente atualizado, por meio de leituras e debates com os demais Agentes, presença nos encontros do Centro de Formação, entre outros.

Para que estas atividades do Programa sejam subordinadas à necessidade comunitária, é indispensável que seus principais operadores sejam integrantes da comunidade na qual se pretende atuar, porque não haveria sentido algum se a abordagem efetivamente comunitária de realização da justiça dependesse da atuação direta de técnicos sem qualquer afinidade com a ecologia local, ou seja, a linguagem e o código de valores próprios. O fato de os Agentes Comunitários necessariamente pertencerem aos quadros da comunidade na qual o Programa opera é essencial para que haja sintonia entre os anseios e as ações locais. É por meio do protagonismo dos agentes locais que a comunidade poderá formular e realizar a sua própria transformação.

Surge uma questão: se o objetivo do Programa é promover a autonomia comunitária, não seria mais coerente que a própria comunidade selecionasse os seus mediadores? Em outras palavras, não seria um paradoxo exercer um controle estatal na definição do quadro de Agentes Comunitários se o que se busca, em última instância, é a autonomia comunitária? Tais questionamentos são pertinentes porque veiculam a clássica tensão entre regulação e emancipação.

O fato de o Programa ser coordenado por um Tribunal de Justiça – e, conseqüentemente lidar com financiamento público sujeito à prestação de contas e ao controle interno e externo – faz com que o pilar da regulação esteja inevitavelmente presente em seu desenho institucional. Ainda que as entidades envolvidas na organização de outros programas de justiça comunitária ostentem natureza diversa da judiciária, ainda assim é muito provável que haja esta regulação, na medida em que, em geral, tais programas são patrocinados com verbas públicas, nacionais ou internacionais.

Assim, a experiência adquirida no Programa pode ter um efeito emancipatório, não obstante o indispensável controle administrativo e a exigência na prestação de um serviço de qualidade. Nesse sentido, é fundamental que as atividades rompam com velhos paradigmas, afirmem novas identidades e se afastem de conceitos pautados exclusivamente na autoridade da lei. Por outro lado, muito embora haja um controle estatal na seleção e na atuação dos Agentes Comunitários, é essencial que se busque desenvolver mecanismos que assegurem maior participação da comunidade no processo seletivo e na própria gestão do Programa.

## Os três pilares do Programa Justiça Comunitária

Cada Agente Comunitário atua, preferencialmente, na área adjacente ao seu local de moradia, atendendo as demandas individuais e/ou coletivas que lhe forem apresentadas diretamente pelos cidadãos ou encaminhadas pelo Núcleo Comunitário do Programa. A depender da natureza do conflito apresentado, várias são as possibilidades que podem ser propostas pelos Agentes Comunitários aos membros de suas comunidades. O encaminhamento sugerido ao caso concreto é definido em uma reunião entre os Agentes Comunitários e a equipe multidisciplinar que atua no Centro Comunitário de Justiça e Cidadania. De qualquer sorte, sempre que possível, o Agente Comunitário buscará estimular o diálogo entre as partes em conflito, propondo, quando adequado, o processo de mediação. Basicamente, as atividades desempenhadas pelos Agentes Comunitários correspondem aos três pilares de sustentação do Programa: educação para os direitos; mediação comunitária e; animação de redes sociais.

### *Educação para os direitos*

O desconhecimento dos cidadãos sobre seus direitos e sobre os instrumentos disponíveis para a sua efetivação constitui um dos obstáculos para a realização da justiça. A linguagem forense cunhada no ordenamento jurídico, o formalismo e a complexidade do sistema processual dificultam o acesso ao sistema judicial.

A democratização da informação promovida pelo Programa, por meio da educação para os direitos, tem três objetivos:

- prevenir, porque evita futuros litígios que seriam deflagrados pela mera ausência de informação;
- emancipar, na medida em que proporciona empoderamento das partes em disputa para que eventual processo de mediação possa proporcionar um diálogo em situação de igualdade; e
- ensinar o cidadão a compreender como obter informações e buscar, na via judiciária ou na rede social, a satisfação dos seus direitos, quando e se necessário.

As atividades de educação para os direitos do Programa têm por base a produção e a apresentação de recursos pedagógicos – cartilhas, musicais, cordéis e peças teatrais – criados sob a inspiração da arte popular. Isso contribui não apenas para a democratização do acesso à informação, mas também fortalece as raízes culturais brasileiras e o resgate da identidade cultural entre os membros da comunidade.

Além da produção e apresentação desse material didático na comunidade, os Agentes

Comunitários realizam encaminhamentos sócio-jurídicos, que é outra dimensão da educação para os direitos. Isto significa afirmar que quando o conflito não pode ser submetido à mediação – seja porque as partes não o desejam ou em razão da natureza da demanda não o permitir – os Agentes Comunitários fornecem informações para que os solicitantes possam encaminhar suas demandas aos órgãos competentes – integrantes da rede social ou judiciária – adequados. Essa informação é sistematizada em um Guia de Encaminhamento que é fornecido a todos os Agentes Comunitários<sup>15</sup>.

### ***Mediação comunitária***

Os conflitos não podem ser interpretados como algo necessariamente negativo. E Eles são o resultado natural das diferenças entre os seres humanos, que é um fenômeno inerente à vida. Assim, uma nova concepção de justiça deve atribuir sentido positivo aos conflitos, visando a superá-los de forma criativa e, quando possível, solidária.

O processo judicial, como ferramenta para a resolução de conflitos, exalta o contraditório, divide dialeticamente o certo do errado, atribui culpa e identifica, ao final, ganhadores e perdedores. Mesmo quando o processo judicial celebra a conciliação e formaliza a composição judicial, o acordo nem sempre se mostra eficaz no que diz respeito ao senso de justiça esperado pelas partes. Na maioria dos casos, o acordo em conciliar é simplesmente em razão do temor de perder por uma das partes.

A mediação oferece uma abordagem diferente por meio da qual um consenso sobre a justeza da solução deve ser construído, que ajude a edificar a ética da alteridade. Está baseada na hipótese de que os protagonistas do conflito, quando interagem em um ambiente favorável, podem tecer uma solução mais sensata, justa e fundamentada em bases satisfatórias, tanto em termos valorativos quanto materiais. Littlejohn conceitua mediação como um “método no qual uma terceira parte imparcial facilita um processo pelo qual os disputantes podem gerar suas próprias soluções para o conflito”.<sup>16</sup> Qualquer que seja a técnica de mediação a ser aplicada, os elementos essenciais que a caracterizam são os mesmos: processo é voluntário; o mediador é terceira parte desinteressada no conflito; o mediador não tem poder de decisão; a solução é construída pelas partes em conflito.

Quando operada em base comunitária, a mediação ganha especial relevo, na medida em que os mediadores são membros da própria comunidade. Nesse sentido, embora imparciais em relação ao interesse dos participantes, os Agentes Comunitários integram a ecologia local, o que os torna aptos a identificar e compreender quais são os valores relevantes para a construção da solução. Além disso, a dinâmica da mediação comunitária fortalece os laços sociais na medida em que opera *pela, para e na* própria comunidade, convertendo o conflito em oportunidade para se tecer uma nova teia social. Na mediação efetivamente comunitária, a própria comunidade

---

15 O Guia de Encaminhamento é um material confeccionado pela equipe multidisciplinar do Programa com a participação dos Agentes Comunitários, para proporcionar fácil acesso aos dados relativos às entidades e serviços – sociais, judiciários, psicológicos – oferecidos pela rede pública. O conteúdo desse material está disponível no sítio do Programa [http://www.tjdf.tjus.br/tribunal/institucional/proj\\_justica\\_comunitaria/comunitaria.htm](http://www.tjdf.tjus.br/tribunal/institucional/proj_justica_comunitaria/comunitaria.htm)

16 LITTLEJOHN, Stephen W. Book reviews: The promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition by Roberto A. B. Bush and Joseph P. Folger, *International Journal of Conflict*, p. 103, jan. 1995.

produz e utiliza o conhecimento local para a construção da solução do problema que a afeta. Em outras palavras, a comunidade abre um canal para ‘dar respostas comunitárias a problemas comunitários’.

Conforme já assinalado, a confecção do mapeamento social é fundamental para que os Agentes Comunitários possam sugerir eventual encaminhamento dos participantes da mediação comunitária à rede social, após a compreensão do contexto em que se situa o conflito. Assim, ao mesmo tempo em que se opera com uma abordagem voltada para o futuro, buscando evitar que aquele problema se perpetue, esse enfoque de mediação possibilita a reflexão sobre as circunstâncias em que repousam os conflitos. Nesse sentido, ainda que não haja acordo, a mediação não será considerada necessariamente falha, porque o objetivo é o aperfeiçoamento da comunicação e da participação da comunidade. A ideia subjacente é a de que a participação nas mediações comunitárias empodera os protagonistas do conflito e proporciona meios para administrá-lo pacificamente. Quanto a esse aspecto, adota-se, aqui, o modelo transformativo de Bush e Folger, segundo o qual a mediação será exitosa:

“(1) se as partes se conscientizaram das oportunidades de *empoderamento* e reconhecimento apresentadas durante o processo; (2) se as partes foram ajudadas a clarificar suas metas, opções e recursos para fazer escolhas livres; (3) se as partes foram estimuladas ao *reconhecimento* em qualquer direção que a decisão tenha sido tomada”.<sup>17</sup>

## Animação de redes sociais

O desenvolvimento local, quando integrado e sustentável, possibilita a emergência de comunidades capazes de identificar e mobilizar recursos locais, além de conhecer suas vocações e reais capacidades. O Agente Comunitário, como articulador de uma rede de cidadania, identifica – em comunhão com os representantes dos movimentos sociais já instituídos – as carências comunitárias que possam ser transformadas em oportunidade de mobilização social e promoção de mediações de natureza coletiva. Esse processo contribui para restituir à comunidade a capacidade da autodeterminação diante de seus conflitos. A diversidade inerente a qualquer espaço comunitário, quando fragmentada, pode se transformar em atrito social. O Agente Comunitário tem um papel ativo na restituição do tecido social, criando e/ou valorizando uma teia de relações que integrem diversas iniciativas e que promovam desenvolvimento local multifacetado.

É interessante observar, porém, que esse processo não é unilateral. Enquanto age, na qualidade de ‘tecelão’ desta trama social, o Agente Comunitário é envolvido em um emaranhado de transformações em sua esfera subjetiva e relacional. É na alteridade, nas relações concretas advindas de sua atuação transformadora, na reflexão coletiva dos problemas comunitários, nas discussões sobre os Direitos Humanos e sobre o respeito às diferenças, nas reflexões sobre subjetividades, dentre outros, que o Agente Comunitário pode experimentar a exata dimensão

---

17 BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P. *The Promise of Mediation: responding to Conflict Through Empowerment and Recognition*. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1994, p. 81.

da construção da democracia, da solidariedade e da paz. Para tanto, a equipe multidisciplinar do Programa, juntamente com os Agentes Comunitários respectivos a cada região, organizam reuniões frequentes na comunidade com o objetivo de:

- reforçar os vínculos entre os Agentes e a comunidade;
- conhecer a rede de serviços disponível e de movimentos sociais;
- mapear os problemas comunitários;
- captar demandas para a mediação comunitária;
- identificar e estabelecer diálogo com as lideranças locais;
- conhecer os espaços físicos passíveis de realização das sessões de mediação;
- divulgar os objetivos e o funcionamento do Programa;
- avaliar permanentemente o impacto da atuação do Programa.

Há duas espécies de rede que podem ser desenvolvidas nesta atividade: a social e a local. A rede social é aquela composta de inúmeras entidades – públicas e privadas – prestadoras de serviços, associações de moradores, movimentos sociais, organizações religiosas, dentre outras. E é exatamente para que se tenha conhecimento desses módulos organizacionais, que o Programa confecciona o mapeamento social. Para que a rede funcione como um elemento integrador da diversidade,<sup>18</sup> o Programa deve colocá-la em movimento, o que significa proporcionar encontros, diálogos, trocas de informações e partilha de experiências entre todos os seus componentes. Somente assim a rede se potencializa possibilitando que as organizações que a compõem multipliquem suas iniciativas por meio do fluxo de informações e encaminhamentos recíprocos.

A rede local, por sua vez, é aquela que se forma a partir de um conflito específico. Uma das primeiras providências do Agente Comunitário, quando solicitada a sua atuação, é analisar se aquele problema aparentemente individual oferece potencial coletivo. Ou seja, é preciso investigar em que medida aquele conflito não é resultado de um problema subjacente a outros membros da comunidade. Se afirmativo, é fundamental que todos aqueles afetados pela questão sejam mobilizados para que se busque uma solução definitiva, mas construída por e para todos. Trata-se de uma medida simples com enorme potencial de criação de solidariedade, a partir do conflito.

## A equipe multidisciplinar

A abordagem multidisciplinar é uma alternativa à fragmentação do saber, inerente à epistemologia positivista. Trata-se de uma ferramenta apropriada para a construção de um conhecimento integrado que rompa com as fronteiras e o hermetismo das disciplinas. O diálogo entre as diversas áreas do conhecimento proporcionado pela multidisciplinaridade, contudo, não resulta de uma mera justaposição de conteúdos, mas de uma atitude que implica reciprocidade, compromisso mútuo e integração entre diferentes perspectivas acerca de um mesmo objeto.

Em reuniões periódicas efetuadas no Núcleo Comunitário de Justiça e Cidadania, esse corpo técnico examina as demandas trazidas pelos Agentes Comunitários, sob diferentes perspectivas

---

18 CURTY, Ana Luisa. A ética nos dá o sentido. In ÁVILA, Célia M. (Coord.). *Gestão de projetos Sociais*. 2ª ed. São Paulo: AAPCS, 2000, p.52.

profissionais. Essa análise, somada à experiência e ao conhecimento local dos Agentes Comunitários, propicia que a abordagem do conflito, construída sob a ótica de diversos saberes, indique possibilidades múltiplas para o encaminhamento das demandas levadas ao Programa. Essa reunião, que se articula para a análise de casos concretos, possibilita, ainda, constatar a adequação ou não da demanda para a mediação e os encaminhamentos possíveis para a rede social, quando for o caso.

É importante ressaltar que, na dinâmica da mediação, quem conhece o conflito e as possibilidades de solução são os mediandos e não os mediadores. Para Vezzulla, “ser mediador é reconhecer que não se sabe como condição necessária para despertar, nos outros, o seu saber”.<sup>19</sup> Nesse sentido, o saber da equipe multidisciplinar – o psicológico, o sociológico e o jurídico – e o do Agente Comunitário – o saber local – não podem conduzir o processo de mediação, sob pena de arriscar o desempoderamento das partes.

Contudo, se o saber do Agente Comunitário e o dos técnicos é limitado ao conhecimento das técnicas de mediação, como o Programa vai realçar a recuperação do saber local como representado pelo saber dos Agentes Comunitários?

Há que se considerar que a atuação destes Agentes não se limita à mediação comunitária, tendo em vista que o Programa é sustentado por três pilares de atuação – educação para os direitos, mediação comunitária e animação de redes. É exatamente a articulação entre estes pilares que demanda o saber local, para que não haja uma imposição institucional verticalizada dos serviços à comunidade, sem que se abra canais para que a ela própria expresse as suas necessidades e os meios pelos quais prefere resolvê-las. Sendo assim, não faria nenhum sentido atribuir o protagonismo das atividades do Programa a uma equipe meramente técnica.

## O Centro de Formação e Pesquisa em Justiça Comunitária

O Centro de Formação e Pesquisa em Justiça Comunitária integra o Programa Justiça Comunitária e tem por objetivo promover a formação dos Agentes Comunitários e de outros segmentos da comunidade, por meio do intercâmbio multidisciplinar. Para tanto, oferece treinamento em mediação; promove discussões teóricas multidisciplinares; oferece atividades práticas para a capacitação do Agente Comunitário; realiza o acompanhamento e avaliação das atividades do Agente; trabalha a visão crítica dos Agentes em relação à ação e escuta dos problemas comunitários e busca produzir conhecimento multidisciplinar na área de mediação comunitária.

O processo de aprendizagem do Agente Comunitário de Justiça e Cidadania é promovido por meio da capacitação inicial – que inclui conteúdos referentes aos princípios gerais do Programa, suas ferramentas e técnicas de mediação comunitária – e da formação continuada, que implica encontros para a discussão de temas teóricos e práticos. Nesta atividade, a equipe profissional acompanha o trabalho do Agente e potencializa a aprendizagem coletiva resultante da partilha das dificuldades

---

19 VEZZULLA, Juan Carlos. Ser Mediador, Reflexões. In: SALES, Lilian de Moraes. (Org.) *Estudos sobre Mediação e Arbitragem*. Universidade de Fortaleza, Fortaleza: ABC, 2003.

e das soluções encontradas no decorrer da atuação concreta de cada Agente Comunitário. Nesse sentido, o funcionamento do Centro de Formação é permanente, na mesma medida em que as atividades desempenhadas pelos Agentes Comunitários têm natureza contínua.

## Pressupostos epistemológicos

O Centro de Formação e Pesquisa em Justiça Comunitária tem por pressuposto epistemológico a construção do conhecimento a partir da leitura crítica da realidade. O processo de aprendizado não constitui mera transferência mecânica de conhecimento. Cada aluno, antes de tudo, é um cidadão que conhece o mundo, independentemente do grau de escolaridade que ostenta e, nesta qualidade, dispõe de um conteúdo mínimo para a reflexão sobre os temas relativos à cidadania. Nesse sentido, a programação do Centro de Formação não se pauta na transmissão de conceitos específicos sem qualquer pertinência com o saber e com a realidade social de seus alunos. Se o processo de aprendizado é um ato de conhecer criticamente o contexto social em que se vive, a construção do conteúdo do curso deve levar em consideração o conhecimento do Agente Comunitário inserido nesse 'universo vocabular'.<sup>20</sup> A partir da identificação desse conhecimento, o Centro de Formação busca recriar, reelaborar e conferir novos significados aos temas ligados à cidadania, que integram o objeto do aprendizado.

Esse processo ostenta uma dimensão política, eis que direcionado para o desenvolvimento de uma consciência crítica da realidade, não se limitando a operar somente na esfera cognitiva. Além disso, ao refletir sobre o seu papel na sociedade e na história, o aluno é desafiado a pensar caminhos para a transformação da realidade. A leitura crítica da dinâmica social, denunciando a realidade, permite a projeção utópica de uma outra realidade que impulsiona a ação transformadora. O método desenvolvido por Paulo Freire considera "a educação ao mesmo tempo como ato político, como ato de conhecimento e como ato criador".<sup>21</sup> A abordagem política do Centro de Formação e Pesquisa em Justiça Comunitária é essencial para a desejada (re)apropriação da gestão dos problemas comunitários pelos próprios membros da comunidade. E essa reflexão se faz a partir da realidade vivenciada e não de fórmulas institucionais previamente elaboradas a partir do saber técnico. Conforme Edgar Morin:

"a redução do político ao técnico e ao econômico, a redução do econômico ao crescimento, a perda dos referenciais e dos horizontes, tudo isso conduz ao enfraquecimento do civismo, à fuga e ao refúgio na vida privada, a alternância entre apatia e revolta violenta e, assim, a despeito da permanência das instituições democráticas, a vida democrática se enfraquece".<sup>22</sup>

Os princípios, pois, com os quais o Centro de Formação e Pesquisa em Justiça Comunitária opera, revelam o compromisso da descoberta de novas dimensões e possibilidades da realidade, com vistas

---

20 FEITOSA, Sonia Couto Souza. *Método Paulo Freire*. Parte da dissertação de mestrado defendida na FE-USP (1999) intitulada *Método Paulo Freire: princípios e práticas de uma concepção popular de educação*. Disponível em: [www.undime.org.br/hdocs/download.php?form=.doc&id=34](http://www.undime.org.br/hdocs/download.php?form=.doc&id=34). Acesso em 14 de maio de 2009.

21 GADOTTI, Moacir. *Paulo Freire: a prática à altura do sonho*. Disponível em: <http://www.antroposmoderno.com/textos/freire.shtml>. Acesso em 14 de maio de 2009.

22 MORIN, Edgar. *Os sete saberes necessários à educação do futuro*. Tradução de Catarina Eleonora F. da Silva e Jeanne Sawaya; revisão técnica de Edgard de Assis Carvalho. São Paulo: Cortez; Brasília: UNESCO, 2000, p. 112.



à a melhorar a vida das pessoas. Além da dimensão política, o processo de educação desenvolve uma dimensão humanista quando se constitui meio de comunicação e compreensão entre seres humanos. Para tanto, o Centro de Formação busca reforçar a dimensão das relações humanas, abrindo canais de permanente diálogo com a comunidade. Assim, são desenvolvidas “atividades abertas”, nas quais os temas desenvolvidos nas aulas do Centro de Formação são levados à discussão na comunidade, para melhor compreensão dos indivíduos que compõem aquele grupo social, respeitadas as suas identidades e diversidades. Isso porque, não basta que a comunidade e seus membros sejam objeto de discussão em sala de aula. A alteridade pressupõe um conhecimento entre pessoas que se comunicam, que se interagem. Ao pressupor que o processo de aprendizado deva ser múltiplo, eis que resulta do encontro de diferentes interpretações da realidade, o Centro de Formação e Pesquisa em Justiça Comunitária pretende contribuir para a construção de uma ‘ecologia de saberes’, conforme expressão talhada por Sousa Santos.<sup>23</sup> Segundo o autor,

“(…) a lógica da monocultura do saber e do rigor científicos tem que ser questionada pela identificação de outros saberes e de outros critérios de rigor que operam credivelmente em contextos e práticas sociais declarados não-existentes pela razão metonímica. Essa credibilidade contextual deve ser considerada suficiente para que o saber em causa tenha legitimidade para participar de debates epistemológicos com outros saberes, nomeadamente com o saber científico. A ideia central da sociologia das ausências neste domínio é que não há ignorância em geral nem saber em geral. **Toda ignorância é ignorante de um certo saber e todo saber é a superação de uma ignorância particular. Deste princípio de incompletude de todos os saberes decorre a possibilidade de diálogo e de disputa epistemológica entre os diferentes saberes.** O que cada saber contribui para esse diálogo é o modo como orienta uma dada prática na superação de uma certa ignorância. **O confronto e o diálogo entre os saberes é um confronto e diálogo entre diferentes processos através dos quais práticas diferentemente ignorantes se transformam em práticas diferentemente sábias**”. (grifo nosso)

A formação dos Agentes Comunitários e de outros segmentos da comunidade é voltada não somente para assegurar o bom desempenho de suas atividades, como também para estimular a reflexão crítica sobre suas escolhas pessoais e sobre a conjuntura social. Nesse sentido, o sistema de aprendizagem adotado é amplo, promovendo uma integração de aspectos cognitivos, emocionais e sociais, envolvendo as dimensões pessoais, profissionais e institucionais presentes no contexto vivencial do Agente. O Centro de Formação opera, pois, com dinâmicas participativas que contribuem para a formação do sujeito social como protagonista na construção de um saber não fragmentado, possibilitando novas leituras e novas relações com o mundo e consigo.

O conteúdo curricular básico inclui cursos e oficinas para a capacitação nas técnicas de mediação comunitária e de animação de redes sociais, bem como aulas de noções básicas de direito e debates de temas jurídicos, com enfoque nos direitos humanos. As atividades pedagógicas desenvolvidas pelo Centro de Formação incluem, ainda, a intensificação da interação dos

---

23 SOUSA SANTOS, Boaventura. *Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências*. In: SOUSA SANTOS (Org.). *Conhecimento Prudente para uma Vida Decente*. ‘Um Discurso sobre as Ciências’ revisitado. São Paulo: Cortez, 2004. p. 790.

Agentes Comunitários com a sua comunidade, por meio da elaboração e divulgação de materiais didáticos e da promoção de eventos artísticos que provoquem o debate sobre direitos individuais e coletivos.

Como o êxito da Justiça Comunitária do DF impulsionou a sua expansão em nível nacional, o Programa vem reelaborando o papel do Centro de Formação no sentido de transformá-lo em um instrumento essencial para a sua ampliação em todo o Distrito Federal. Para tanto, o Centro está oferecendo aos setores organizados da sociedade civil e aos entes estatais – como as Secretarias Regionais de Ensino Público, por exemplo – um curso de capacitação básica em Justiça Comunitária, a fim de proporcionar aos agrupamentos sociais interessados a reflexão sobre os princípios basilares da Justiça Comunitária e, também, para apresentar os instrumentos com os quais o Programa opera.

## Justiça Comunitária no Rio de Janeiro

De março a junho de 2011, o Programa conduziu uma série de oficinas de sensibilização sobre o tema da justiça comunitária em algumas comunidades recentemente ‘pacificadas’ no Rio de Janeiro. As áreas escolhidas para as oficinas foram: Cidade de Deus, Complexo do Alemão, Complexo do Borel e Morro da Providência; parte das sete comunidades onde o Programa será desenvolvido, em parceria com a Subsecretaria de Direitos Humanos da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH) do Rio de Janeiro. Esse diálogo proporcionou um imenso aprendizado e expressou claro anseio da comunidade por mais diálogo, informação e mobilização, demandas que correspondem exatamente aos princípios da Justiça Comunitária. As oficinas serão descritas adiante.

### *Esboço das oficinas*

As quatro oficinas de sensibilização foram realizadas em período noturno, a fim de que fossem ampliadas as possibilidades de participação da comunidade no debate. Antes de cada encontro, houve uma mobilização pela qual a equipe da Superintendência de Direitos Humanos e a Coordenadora do PJC-DF – também facilitadora das oficinas – contataram pessoas e entidades-chave *in loco*, com a colaboração de alguns gestores e assistentes dos Territórios da Paz, também vinculados a Subsecretaria de Direitos Humanos. A mobilização prévia foi fundamental para esclarecer que o objetivo das oficinas limitava-se a apresentar a proposta da justiça comunitária, antes da instauração do processo de seleção de Agentes Comunitários propriamente dito.

A facilitadora estruturou as oficinas de maneira semelhante, focando nos assuntos da comunidade. Após uma breve apresentação do facilitador, houve a divisão em pequenos grupos solicitando aos participantes o debate das seguintes questões:

- quais são os principais conflitos dessa comunidade?
- quais são os meios atualmente disponíveis de resolução desses conflitos?
- quais seriam os meios justos para a resolução desses conflitos?

As questões foram analisadas em equipes, com ampla participação dos presentes. Após o debate, um membro de cada grupo relatou as suas reflexões, o que foi registrado pela facilitadora na presença de todos. Somente após essas questões é que houve a apresentação do Programa Justiça Comunitária em Distrito Federal.

Ao final, abriu-se um novo debate para que o grupo pudesse manifestar o que pensava sobre o desenvolvimento desse Projeto em suas comunidades. Nessa ocasião, os participantes revelaram imenso interesse pela mediação comunitária para lidar com conflitos individuais e coletivos com grande impacto social. Como exemplo, foi ventilada a possibilidade de submeter à mediação coletiva a regulação do baile *funk* em algumas comunidades. Tal sessão poderia ser, inclusive, conduzida no próprio curso de capacitação em mediação comunitária que será realizado como uma das etapas de implantação do Programa.

Apesar da heterogeneidade dos grupos que participaram em cada oficina – que variava em tamanho de dezenas até mais de 200, bem assim das comunidades abordadas –, as respostas oferecidas a segunda e terceira questões merecem destaque. Basicamente, as comunidades expressaram não dispor de nenhum meio de resolução de conflitos, com exceção das Unidades de Polícia Pacificadora - UPP's. Na linha do que seria ideal, o sistema formal de justiça foi timidamente citado e as respostas giraram em torno da ideia de que a comunidade pode e deve criar mecanismos para uma maior participação na gestão de seus conflitos. Em linhas gerais, os grupos indicaram ser essencial que:

- a comunidade disponha de informação suficiente que a possibilite o exercício da cidadania;
- exista diálogo; e
- a comunidade tenha voz e que possa se expressar por meio de seus representantes.

O que surpreendeu foram as respostas à terceira questão – sobre quais seriam os meios justos de resolução de conflitos. As comunidades consideraram as mesmas três atividades-chave desenvolvidas pelos Agentes Comunitários no Programa Justiça Comunitária, a saber: a educação para os direitos; a mediação comunitária; e a animação de redes sociais.

Após breve exposição do funcionamento do Programa Justiça Comunitária do TJDF, a boa receptividade dos grupos indicou que houve identidade dos participantes com o papel desempenhado pelos Agentes Comunitários de Justiça e Cidadania, em especial o uso das técnicas de mediação comunitária para a resolução de conflitos. Levar justiça comunitária ao Rio de Janeiro reveste-se de contornos muito particulares por força do contexto atual no qual se constata sinceros esforços de integração da “cidade partida”. Os projetos que forem implantados com sucesso nesse processo – a partir da iniciativa de diferentes entes, públicos ou não – serão referenciais importantes a fomentar a elaboração de políticas públicas que busquem unidade desses princípios em nível nacional, respeitando, porém, as especificidades locais.

## *Justiça Comunitária na prática*

A complexidade da Justiça Comunitária é a sua maior riqueza: a ideia não pode ser construída sem participação e diversidade. Cada comunidade tem sua trajetória que a faz única e essa experiência precede a qualquer esforço que lhe seja externo porque somente a comunidade é capaz de legitimar o seu processo de transformação e desenvolvimento. A heterogeneidade constatada nos encontros proporcionados nas mobilizações e oficinas realizadas sugere que pode haver uma participação comunitária ainda maior no Rio de Janeiro, a fim de que todas essas diferenças sejam não somente respeitadas como valorizadas.

Se fosse possível resumir toda a experiência vivida nesse processo de extrema colaboração, poder-se-ia afirmar que o anseio maior de todas as comunidades – a despeito de suas valiosas diferenças – é a necessidade de “terem sua própria voz” e de serem respeitadas não somente como destinatárias de políticas públicas já formatadas nos gabinetes do Estado, mas como co-autoras e protagonistas de seus destinos. Esse desejo guarda correspondência com os princípios do Programa Justiça Comunitária que impulsionam a jornada por mais cidadania, mais participação, e mais democracia na realização da justiça.

A iniciativa de implantação do Programa no Rio de Janeiro, nesse momento de profunda transformação de alguns cenários historicamente marcados pela violência, revela coragem política dos representantes estatais que o adotaram e das comunidades que o acolherem. A eficiência na execução, porém, implica alinhamento de projetos, ainda que permeados por eventuais divergências políticas. O processo de pacificação inclui etapas de ocupação, policiamento, ação social e desenvolvimento local. Todas as ações — estatais ou não — que, de alguma maneira, integrem a sequência acima devem ser coordenadas. Somente uma prática colaboradora será capaz de assegurar que se promova justiça e paz para quem delas mais precisa.<sup>24</sup> Para além da iniciativa, Estado e comunidade, em sólida parceria – resguardada a necessária autonomia de cada esfera – deveriam empenhar todos os esforços necessários para assegurar que essa experiência seja plena de êxito. Essa colaboração assegurará a consolidação da justiça comunitária como política pública pautada na cidadania e na paz.

## **Considerações Finais**

A experiência do Programa Justiça Comunitária revela que é possível promover, na prática, o alargamento do conceito de justiça, reduzindo as tensões sociais e construindo redes de solidariedade a partir da articulação de projetos comuns com os movimentos sociais e da criação de meios autônomos de resolução de conflitos. Uma comunidade coesa pressupõe a co-responsabilidade de seus membros pela resolução de seus conflitos, articulados sob um sentimento de identidade, alteridade e pertença. A Justiça Comunitária se coloca como um instrumento apto a promover esta coesão na medida em que desenvolve recursos comunitários voltados à democratização do acesso à informação, à construção do consenso e ao fortalecimento da rede social.

Os esforços de modernização dos recursos do Sistema Judiciário – humanos, materiais, normativos

---

24 FOLEY, Gláucia Falsarella. Justiça Comunitária. Opinião. O Globo, 11 de outubro de 2011.

e tecnológicos – não terão a capacidade de responder ao fenômeno da violência e de explosão da litigiosidade se não houver uma profunda transformação na concepção do papel do Poder Judiciário, no sentido de ir além de uma célere e eficiente prestação jurisdicional.

O aumento da litigiosidade vem revelando um traço adversarial na sociedade brasileira. Isso também demonstra que os brasileiros estão mais conscientes de seus direitos. Contudo, a ausência de espaços institucionais voltados à comunicação de pessoas em conflito significa que o Brasil não oferece serviços públicos dotados de técnicas apropriadas para a promoção do acesso à informação e para o diálogo entre partes em litígio. Diante deste déficit, as pessoas utilizam os meios de resolução de conflito disponíveis: a aplicação da “lei do mais forte”, seja do ponto de vista físico, armado, econômico, social ou político. Isso gera violência, opressão e resignação, o que provoca descrédito e desilusão, ou acionamento do Poder Judiciário.

O acesso ao Judiciário está longe de ser universal.<sup>25</sup> Os que acessam a via judicial enfrentam as dificuldades próprias de um sistema organizado sob a lógica adversarial. Os profissionais do Direito, por sua formação, tendem a aplicar técnicas excessivamente persuasivas, que comprometem a qualidade dos acordos obtidos, na medida em que não atendem às necessidades das partes. Nesse sentido, para o sistema operar com eficiência, é preciso que o Estado, em complementaridade à prestação jurisdicional, fomente políticas públicas voltadas à pacificação e coesão sociais.

Embora a experiência descrita tenha sido concebida por iniciativa de um ente estatal – o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios – o modelo desenvolvido é essencialmente comunitário porque, além de contar com membros da comunidade como seus principais operadores, é exatamente na esfera comunitária, onde a vida acontece, que se estabelece o *locus* preferencial de atuação do Programa. Em poucas palavras, é a justiça realizada *pela, para e na* comunidade.

O caráter emancipatório de um projeto não se define pela natureza da entidade que o implantou, mas pelos princípios com os quais opera. Portanto, não há qualquer razão na assertiva que confere legitimidade exclusivamente aos programas de justiça comunitária levados a efeito por entes não estatais. Se há prevalência do diálogo em detrimento da retórica persuasiva, da coerção e da burocracia verticalizada; se o saber local é respeitado como parte do processo de aprendizagem; se o conflito é transformado em oportunidade de empoderamento individual e social; e se as atividades são voltadas para transformar tensão social em possibilidades de criação de solidariedade e paz social, então a justiça é do tipo comunitária e pode pretender ser uma prática transformadora.

Por fim, há que se esclarecer que embora a justiça comunitária seja, por vezes, classificada como instrumento ‘alternativo’ de resolução de conflitos, o modelo ilustrado neste trabalho não pretende afirmar-se em substituição ao sistema judicial oficial. Ao contrário, o pressuposto adotado é o de que o judiciário revela-se um instrumento apto a proteger direitos e garantir a realização da justiça, em especial nas situações extremas em que as circunstâncias dos conflitos repousam na violência e na ausência do diálogo entre as partes em conflito. Nesse sentido, a justiça comunitária deve ser interpretada como complementar em relação ao sistema oficial. Por outro lado, considerando a sua vocação de promover a paz e coesão social nas esferas

---

25 ANDRIGUI, Nancy e FOLEY, Gláucia Falsarella. Sistema Multiportas: o Judiciário e o consenso. Tendências e Debates. Folha de São Paulo, 24 de junho de 2008.

da comunidade onde os conflitos havidos, em geral, não são levados ao Poder Judiciário, a justiça comunitária constitui importante instrumento de realização da justiça, apto a integrar um projeto emancipatório que redimensione o direito, articulando-o sob uma nova relação entre ética e justiça.

## CAPÍTULO SEIS

O Modelo Brasileiro de Assistência Jurídica:  
Características da Defensoria Pública a partir  
da Constituição de 1988

Carlos Weis

## Introdução

O Brasil é raramente associado a inovações tecnológicas, e ainda menos ao desenvolvimento de inovadoras soluções jurídicas no domínio do acesso à justiça. No entanto, o modelo de assistência jurídica no Brasil é um dos mais avançados do mundo se considerarmos a grande escala da resolução de conflitos formais levada a cabo no país.

O país criou uma rede de 25 Defensorias Públicas do Estado e um Gabinete do Defensor Público-Geral para prestar apoio gratuito a quem não tenha possibilidades de contratar um advogado. A assistência jurídica no Brasil não se confina a fornecer defesa criminal, mas cobre as áreas dos direitos econômico, social, cultural e ambiental, assim como os estritamente definidos como civil e político. A assistência jurídica pode também ser fornecida para ajudar a organizar e consolidar ações que promovam e defendam direitos coletivos e de grupos. Além disso, as Defensorias Públicas (DP) atuam como centros educativos, transmitindo programas de conscientização de direitos à população carente, promovendo métodos extrajudiciais de resolução de conflitos, mantendo um diálogo aberto com organizações da sociedade civil e, em certos casos, inclusive criando mecanismos para permitir que a sociedade participe e monitore as suas operações.

Embora com enorme falta de recursos quando comparados com Juízes e membros do Ministério Público, os Defensores Públicos desempenham um papel de grande importância na proteção dos direitos humanos no Brasil. Este capítulo aborda o trajeto da proteção constitucional ao direito a um Defensor Público no Brasil, desenvolvido antes de sua inserção na jurisprudência internacional dos direitos humanos pelo Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos. Oferece um panorama do modelo brasileiro de DP, explicando algumas de suas particularidades e descrevendo alguns de seus casos em maior detalhe. Também examina a importância particular da sua independência institucional. Segue com uma discussão sobre o papel dos mecanismos que foram estabelecidos para a participação das DPs e o envolvimento da sociedade civil no seu trabalho. A Ouvidoria Geral, em particular, que fornece uma supervisão da DP em São Paulo e na Conferência Estatal, envolvendo diretamente a sociedade civil no planejamento estratégico da organização, é exemplo de boa prática a ser repetidas tanto no Brasil como em outros países do mundo.

O fornecimento de assistência jurídica aos necessitados no Brasil com base num modelo público e direto se encontra ainda em construção e a procura de serviços ultrapassa, em muito, a oferta. Contudo, há lições importantes para aprender sobre a forma como o modelo se desenvolve neste momento no Brasil, o que será de utilidade para outros países com sistemas de justiça semelhantes que estejam desenvolvendo mecanismos de assistência jurídica gratuita fornecida pelo Estado.



## Breve histórico da proteção constitucional do direito à defesa pública no Brasil

A primeira Constituição Federal Brasileira a abordar a questão da assistência jurídica gratuita foi adotada em 1934, seguindo a Revolução Constitucional que acontecera dois anos antes. Foi eleita uma Assembléia Constitucional após a consolidação do novo governo, reprimindo os confrontos entre o Estado de São Paulo e as forças do Exército Nacional. Esta Assembléia adotou a Constituição que incluía em suas disposições que “A União e os Estados conferem assistência judicial aos necessitados, criando órgãos especiais para este efeito e assegurando a isenção de impostos e taxas”.<sup>1</sup>

Infelizmente, a nova Constituição teve uma vida curta devido ao golpe de estado do Presidente Getúlio Vargas em 1937, tendo sido introduzida uma nova Constituição sob os termos da então ditadura. A questão da assistência jurídica foi apenas considerada novamente durante os preparativos para a Constituição Brasileira de 18 de Setembro de 1946, o que aconteceu depois da vitória dos Aliados na Segunda Guerra Mundial e no fim da ditadura de Getúlio Vargas (1937-1945).

A Constituição de 1946 estabelecia que “O Poder Público, na forma que a lei estabelecer, concederá assistência jurídica aos necessitados”.<sup>2</sup> Em seguida, em 1950, a Lei Federal nº 1.060 entrou em vigor para estabelecer o fornecimento de assistência jurídica aos indivíduos cujas condições econômicas os impedissem de suportar as custas judiciais sem prejuízo do sustento próprio ou da família, isentando-os de pagar custas processuais, honorários advocatícios ou demais valores. Embora a lei tenha trazido melhorias notáveis, ela falhou na resolução da importante questão relativa ao modo como o indivíduo seria representado em juízo: isto é, como uma pessoa obteria assistência jurídica gratuita, e quem pagaria os honorários advocatícios.

Algumas soluções emergiram em certos estados do Brasil. Por exemplo, em São Paulo, a Procuradoria de Assistência Jurídica (PAJ) foi criada em 1947 sob o Gabinete do Procurador Geral do Estado,<sup>3</sup> e esteve em funcionamento até 2006, data em que foi substituída pela DP. No Rio de Janeiro, os Defensores Públicos foram inicialmente colocados no Ministério Público, em 1954.

Com o passar do tempo, a DP foi-se tornando um corpo distinto, até evoluir a uma instituição independente e completamente separada em 1981. Minas Gerais estabeleceu a DP em 1981, seguido, quatro anos mais tarde, pela Bahia em 1985. Em alguns estados brasileiros, São Paulo inclusive, foram feitos acordos com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) para assegurar que o Estado pagasse os honorários de advogados, nomeados pela Ordem, para assistir às pessoas que não pudessem pagar pelos serviços de um advogado de sua escolha. Contudo, a maioria dos estados só estabeleceu DP's muito mais tarde.

---

1 Artigo 112, par. 32, Constituição de 1934

2 Art. 141, par. 35, Constituição Federal de 1946

3 O Gabinete do Procurador-Geral do Estado é o órgão responsável por prestar assessoria jurídica aos departamentos de governo estadual.

A Constituição de 1967, promulgada após o golpe militar que ocorreria três anos antes, adotou um texto que fora redigido pela própria ditadura. Mencionava simplesmente que “será concedida assistência jurídica aos necessitados, na forma da lei”,<sup>4</sup> mas houve pouca preocupação em tratar da questão de forma séria. Apenas em 1988, quando a atual Constituição Brasileira entrou em vigor após um período de democratização pôr termo ao regime militar, é que o assunto foi devidamente abordado.

A Constituição de 1988 é conhecida como “Constituição Cidadã” porque assegura, de forma significativa, a proteção dos direitos humanos, elevando estas garantias a um lugar de destaque no novo sistema judiciário. No campo do acesso à justiça, consagra a prestação de assistência jurídica como um direito fundamental. Também, e pela primeira vez, cria um quadro institucional de assistência jurídica através do estabelecimento de uma agência estatal projetada especificamente para a prestação de aconselhamento e defesa judicial gratuita. O Artigo 5º, LXXIV, determina que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos.” O Artigo 134 estabelece que “a Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos necessitados.”

A Constituição prevê a promulgação de legislação que estabelece as Defensorias Públicas em vários estados do Brasil e a nível federal.<sup>5</sup> Isso foi estabelecido pela Lei Complementar nº 80 de 12 de janeiro 1994, que fixou as normas gerais para a criação de Defensorias Públicas. A maioria dos estados não criou Defensorias Públicas até depois da passagem da Lei de 1994. Dois dos estados mais populosos do Brasil, Rio Grande do Sul e São Paulo, não estabeleceram Defensorias Públicas até 2005 e 2006, respectivamente. Goiás e Paraná só promulgaram legislação para estabelecer Defensorias Públicas em 2011, e estas só entraram em função em 2012. Como é debatido mais abaixo, o estado de Santa Catarina ainda não aprovou a legislação para criar uma DP.

A Constituição estabeleceu as bases para a Defensoria Pública Federal e a criação de uma DP em cada um dos 26 estados e no Distrito Federal de Brasília. Criou também mecanismos para assegurar que as DPs, especialmente as dos estados, pudessem trabalhar de forma independente na defesa dos interesses judiciais dos seus assistidos e mesmo nas suas próprias reivindicações contra órgãos públicos. Estes mecanismos servem para assegurar a autonomia funcional, administrativa e financeira do Defensor Público e são debatidas a seguir. É necessário explicar, em primeiro lugar, como e por quê o direito à assistência jurídica tornou-se cada vez mais reconhecido como um elemento fundamental da proteção dos direitos humanos no plano internacional.

---

4 Artigo 153, par. 32

5 Art. 134

## O direito à assistência jurídica no direito internacional dos direitos humanos

O direito à assistência jurídica é um conceito inerente à implementação efetiva dos direitos humanos e é, talvez, uma das áreas de mais rápida evolução do direito internacional dos direitos humanos e da jurisprudência. A transição do direito de defesa em processos penais de mera proposição para proteção concreta de direitos humanos, que garanta a prestação de assistência jurídica, consolidou a noção de que o acesso efetivo à justiça é uma obrigação do Estado, como um meio de garantir todo o espectro de direitos humanos.

As raízes de tais pontos de vista encontram-se no Preâmbulo da Declaração Universal dos Direitos Humanos,<sup>6</sup> que afirma a necessidade de se proteger os direitos das pessoas por meio do “Estado Democrático de Direito”. Combinando o direito natural e o positivismo jurídico (ou direito normativo), a Declaração observou que os direitos humanos só poderiam receber a proteção eficaz se fossem incorporados aos sistemas de justiça nacionais e consagrados nas leis domésticas. Isto promove o acesso dos cidadãos aos tribunais, permite que o público faça valer os seus direitos humanos e, por fim, leva ao completo reconhecimento, proteção e realização destes direitos fundamentais. Contudo, quando a Declaração Universal dos Direitos Humanos e os Pactos de 1966 entraram em vigor, a abordagem antes abrangente foi restringida ao enfatizar a proteção dos direitos humanos apenas no contexto do processo penal e do direito de defesa. Isso foi consagrado no artigo 14 do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos,<sup>7</sup> no que diz respeito ao estabelecimento do devido processo legal e outras garantias destinadas a proteger os indivíduos contra abusos de poder do Estado e da privação de liberdade.

O artigo 14 (3) (d), em particular, prevê que, na determinação de qualquer acusação criminal, todos têm direito “a que lhe seja atribuída assistência jurídica, nos casos em que o interesse da justiça o exija, e gratuitamente se não tiver meios suficientes para remunerar”. Tal determinação foi estabelecida no contexto de um recurso constitucional oriundo da Comissão de Direitos Humanos, que declarou que “quando uma pessoa condenada solicita a revisão constitucional de irregularidades, a fim de prosseguir o seu recurso constitucional e sempre que os interesses da justiça assim o exigirem, o Estado deve providenciar assistência jurídica”.<sup>8</sup> Do mesmo modo, o artigo 6 (3) da Convenção Europeia dos Direitos Humanos prevê o direito de uma pessoa que não tem “meios suficientes para pagar assistência jurídica [ser] assistida gratuitamente, quando os interesses da justiça assim o exigirem”.

---

6 Redigida e aprovada pela Resolução 217 A (III) da Assembléia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, assinada pelo Brasil na mesma data

7 14 (3) (d) “Na determinação de qualquer acusação criminal, toda a pessoa acusada de um delito terá direito, em plena igualdade, às seguintes garantias mínimas, (...): ser informada, se não tiver Defensor, do direito que lhe assiste a tê-lo e, sempre que o interesse da justiça o exija, a que seja nomeado um defensor oficioso, gratuitamente, se não carecer de meios suficientes para o remunerar”. Aprovado pela Resolução 2,200-A (XXI) da Assembléia Geral das Nações Unidas de 16 de dezembro de 1966, ratificada pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992

8 Comunicação Nº 707/1996, P Taylor v Jamaica (opiniões adotadas a 14 de julho de 1997) nas NU doc GAOR, A/52/40 (vol II) 241, parág. 8.2

O artigo 8º da Convenção Americana de Direitos Humanos estabelece a garantia jurídica fundamental para réus criminais: “o direito do acusado de defender-se pessoalmente ou de ser assistido por um defensor de sua escolha e de comunicar-se, livremente e em particular, com seu defensor”.<sup>9</sup> No entanto, a contrário do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), a Convenção Americana remete a prestação de assistência jurídica à tutela da legislação nacional. O artigo 8º (2) (e), prevê “o direito irrenunciável de ser assistido por um defensor proporcionado pelo Estado, remunerado ou não, segundo a legislação interna, se o acusado não se defender ele próprio nem nomear defensor dentro do prazo estabelecido pela lei”. A fim de consolidar a noção de acesso à justiça no Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Comissão Interamericana e a Corte têm adotado uma abordagem mais abrangente na interpretação do direito à assistência jurídica, como um elemento fundamental do direito a um julgamento justo, e como meio de garantir a proteção de todos os direitos humanos.

A primeira contribuição importante da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CorteIDH) para essas questões foi articulada na Opinião Consultiva (OC) nº 11 emitida em 10 de agosto 1990,<sup>10</sup> que examina se a Comissão poderia considerar admissível uma reclamação feita por um indivíduo que não esgotou todos os recursos internos disponíveis porque lhe faltaram os recursos financeiros para fazê-lo. Na Opinião Consultiva, a CorteIDH começou a esboçar a obrigação do Estado de fornecer serviços de assistência jurídica gratuita, vinculando o direito fundamental do indivíduo à assistência jurídica ao dever do Estado de respeitar e garantir os direitos humanos.

O direito à assistência jurídica foi considerado como diretamente vinculado à responsabilidade do Estado de adotar as medidas necessárias, através da legislação nacional, para proteger os direitos contidos na Convenção, em conformidade com o disposto nos seus artigos 1.1 e 2. Assim, a Corte decretou na OC nº 11:

“23. Proteção da lei consiste, fundamentalmente, nos recursos que a lei prevê para a proteção dos direitos garantidos pela Convenção. A obrigação de respeitar e garantir esses direitos, que o artigo 1º (1) impõe aos Estados-partes, implica, como a Corte já mencionou, o dever dos Estados-partes organizarem todo o sistema governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais o poder público é exercido, de modo que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos (Caso *Velásquez Rodríguez*, Sentença de 29 de julho de 1988, Série C, n. 4, par. 166; Caso *Godínez Cruz*, Sentença de 20 de janeiro de 1989. Série C, N. 5, par. 175).

---

9 Artigo 8º (2) (d)

10 A Comissão, além da função judicial, atua como um órgão consultivo de Estados membros da OEA e alguns dos órgãos dessa organização, em consonância com o teor do artigo 64 da Convenção Americana de Direitos Humanos: 1. Os Estados membros da Organização poderão consultar o Tribunal sobre a interpretação da presente Convenção ou de outros tratados concernentes à proteção dos direitos humanos nos estados americanos. Dentro de suas esferas de competência, os órgãos enumerados no Capítulo X da Carta da Organização dos Estados Americanos, na redação dada pelo Protocolo de Buenos Aires, pode de igual modo consultar o Tribunal. 2. O Tribunal, a pedido de um Estado membro da Organização, pode fornecer esse estado com pareceres sobre a compatibilidade de qualquer de suas leis internas com os mencionados instrumentos internacionais.

“24. No que diz respeito ao direito à assistência jurídica, esse dever de organizar todo o aparelho governamental e de criar as estruturas necessárias para garantir os direitos humanos está relacionado com as disposições do artigo 8º da Convenção. Esse artigo distingue entre acusações de natureza penal e procedimentos de natureza civil, laboral, fiscal ou outras. Embora preveja que toda a pessoa tem o direito de ser ouvida em audiência em juízo, com as devidas garantias, em ambos os tipos de processos, ele apresenta ainda certas garantias mínimas para os acusados de um crime. Assim, o conceito de uma audiência justa no processo penal também abrange, no mínimo, essas garantias mínimas. Ao rotular essas garantias como garantias mínimas, a Convenção presume que outras garantias adicionais podem ser necessárias, em circunstâncias específicas, para garantir um julgamento justo. ”

Essa noção foi ainda mais desenvolvida no Parecer Consultivo nº 18, de 17 de setembro de 2003, quando a Corte ampliou o dever do Estado para abranger imigrantes irregulares. Apesar da aparente irregularidade de suas condições, estes imigrantes são seres humanos e, assim, têm direito ao devido processo legal, o que inclui a prestação do serviço público gratuito de defesa jurídica. A Corte declarou que este era um direito invocável junto a tribunais nacionais. Assim, enviou uma mensagem clara para os Estados de que o acesso à justiça deve ser garantido de forma genuína e não meramente formal.

É interessante notar que, na Opinião Consultiva 18/03, a Corte reuniu vários conceitos que tinham sido examinados em outros pareceres e decisões, como a obrigação de respeitar e proteger direitos fundamentais, o direito à liberdade, a noção de devido processo legal, a violação do direito à não-discriminação de grupos vulneráveis, e, em consequência, o direito de acesso efetivo à justiça. Além disso, a Opinião Consultiva 18/03 consolidou o conceito de assistência jurídica pública como parte do direito inalienável de todo cidadão ao acesso à justiça. Ou seja, se todo cidadão tem o direito de acesso à justiça para fazer valer os seus outros direitos (tal como previsto nos artigos 8º e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos), porém alguns não podem exercer este direito porque não têm recursos para pagar um advogado, então é dever do Estado criar um serviço de assistência jurídica gratuita. Não fazê-lo significaria submeter estas pessoas a condições de desigualdade, perpetuando uma forma de discriminação inaceitável.

A Corte declarou que é responsabilidade do Estado “assegurar em seu sistema jurídico interno que cada pessoa tenha acesso, sem qualquer restrição de uma maneira simples e eficaz, para sustentar a determinação de seus direitos, independentemente do seu estatuto de imigração”, e considerou que “a obrigação mencionada é aplicável a todos os direitos previstos pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, incluindo o direito a um julgamento justo”. Essa abordagem preservaria o direito de acesso à justiça para todos, atribuindo-lhe uma forma mais concreta e eficaz de proteção.

A Corte prosseguiu afirmando que, se “o direito à proteção judicial e às garantias judiciais são violados por qualquer motivo”, incluindo a recusa em prestar assistência jurídica gratuita a uma pessoa em necessidade, esta pessoa estaria, essencialmente, impedida de exercer os seus direitos em juízo. A Corte conclui: “A esse respeito, o Estado deve garantir que o acesso à justiça [seja] genuíno e não meramente formal.” Finalmente, analisou-se também o âmbito “horizontal” do direito de acesso à justiça e ao devido processo legal. A Corte considerou que, “um conjunto de

requisitos deve ser respeitado nos procedimentos para que as pessoas sejam capazes de defender adequadamente os seus direitos contra qualquer ato do Estado que os possa afetar. Ou seja, qualquer ato ou omissão do Estado em procedimento judicial, tanto administrativo como judicial, deve respeitar o devido processo legal. “ Além disso, a Corte identificou uma lista de garantias mínimas do devido processo legal a serem aplicadas em casos de “ caráter civil, laboral, fiscal ou qualquer outro ” na determinação dos direitos do cidadão e das obrigações do Estado, confirmando que as garantias do devido processo legal não são aplicáveis apenas a ações penais.

Indo muito além do dever original do Estado de fornecer um advogado para a defesa de réus criminais indigentes, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos também estabeleceu a noção de que o devido processo legal confere obrigações positivas ao Estado, dando origem a um verdadeiro direito de acesso à justiça, consolidado na segunda dimensão dos direitos humanos - nomeadamente os direitos econômicos, sociais e culturais. Além disso, a Corte começou a delinear o tipo de disposição que seria esperada que o Estado cumprisse a fim de assegurar às pessoas sem recursos o acesso efetivo à justiça, ou seja, um serviço gratuito e público, e não apenas dependente de pagamentos a advogados particulares em nome dos necessitados.

Em setembro de 2004, a Corte confirmou essa interpretação no caso do *Instituto de Reeducação do Menor versus Paraguai*,<sup>11</sup> que reforçou a noção de que o dever de prestar assistência jurídica vai além do Estado, sob o chamado modelo *judicare* (que só prevê a assistência jurídica em processos judiciais).<sup>12</sup>

Conforme enfatizado pelo Juiz Antônio Augusto Cançado Trindade, “O Tribunal Interamericano reconhece a importância do direito de acesso à justiça, tanto que, a partir de sua sentença de 11.03.1997 (parágrafo 82), no caso de *Castillo Páez v Peru*, até agora, tem repetidamente observado que o direito de todas as pessoas para obter acesso rápido e eficaz aos Juizes ou tribunais que suportam os seus direitos fundamentais (artigo 25 da Convenção) constitui um dos pilares não só da Convenção Americana, mas a própria regra do Direito em uma sociedade democrática, no sentido da “Convenção””. O Juiz Trindade passou a estabelecer que “o direito a uma decisão judicial - o direito à lei -, só emerge através da observância do devido processo legal e de seus princípios básicos. É a fiel observância desses princípios que leva à realização da justiça, isto é, do direito de todos ao acesso à justiça”.<sup>13</sup>

Na seqüência da repetida insistência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o modelo de assistência jurídica público, gratuito e integral foi aprovado pela Assembléia Geral da Organização dos Estados Americanos em 7 de junho de 2011, através da Resolução nº 2.656, intitulada “Garantias para acesso à justiça. O papel dos Defensores Públicos oficiais”. Considerada um

---

11 Decisão de 2 de setembro 2004, disponível em: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc\\_cancado\\_112\\_esp.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/votos/vsc_cancado_112_esp.doc), acessado em março 2012

12 Que é a nomeação de advogados particulares em um caso - pagos pelo Estado ou pago com as custas judiciais. Quanto aos modelos para a prestação de assistência jurídica, nomeadamente no Canadá, na Grã-Bretanha e nos Estados Unidos, ver Roger Smith, “Assistência Jurídica gratuita aos hipossuficientes: modelos de organização e prestação de serviço” (2011) In, “Revista da Defensoria Pública “4 - n 2 - jul / dez 2011. Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, 2011, 9-36.

13 Citado em César Barros Leal, “A Defensoria Pública como Instrumento de Efetivação dos Direitos Humanos’ (2009) in ‘Instituto Brasileiro de Direitos Humanos Magazine’, V 9, Nº 9, Fortaleza, Ceará 63–66.

marco histórico sobre o assunto, a Resolução afirmou a “importância fundamental do serviço de assistência jurídica gratuita para a promoção e proteção do direito ao acesso à justiça para todas as pessoas, especialmente aquelas que são mais vulneráveis” e “que o acesso à justiça, um direito humano fundamental, torna possível restaurar os direitos que foram ignorados ou violados”.<sup>14</sup> Assim, a Assembléia Geral decidiu “incentivar os Estados membros, que ainda não têm instituições semelhantes aos Defensores Públicos, a considerar a possibilidade de as criar em seus sistemas jurídicos” e recomendou “aos Estados membros, que já têm um serviço de assistência jurídica gratuita, a adotar medidas para garantir que os Defensores Públicos gozem de independência e autonomia funcional”.

Finalmente, é também importante levar em conta a reforma do Regimento da Corte Interamericana. Essa reforma prevê que os litigantes que não têm seu próprio consultor jurídico devem ser assistidos por Defensores Públicos. O acordo de cooperação celebrado entre a Corte e a Associação Interamericana de Defensorias Públicas (AIDEP) prevê que, sempre que necessário, dois Defensores Públicos serão nomeados para servir em casos de direitos humanos e apoiar vítimas que sofreram uma violação dos seus direitos fundamentais. Dessa forma, o Sistema Interamericano de Direitos Humanos evoluiu de um modelo *judicare* para um sistema público de assistência jurídica direta.

## Visão geral do modelo brasileiro da Defensoria Pública

À luz desses desenvolvimentos, é claro que a criação da DP no Brasil pela Constituição de 1988 foi destinada não só a permitir que as pessoas hipossuficientes tivessem acesso à assistência jurídica, mas também garantir a plena realização de todos os direitos humanos estabelecidos nacional e internacionalmente. A própria Constituição estabelece a dignidade humana como fundamento da República Federativa do Brasil,<sup>15</sup> e especifica que um dos objetivos nacionais do Estado deve ser “construir uma sociedade livre e justa; erradicar a pobreza e a marginalidade, para reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, independentemente de origem, raça, sexo, cor, idade e outras formas de discriminação”.<sup>16</sup> Essas normas, que formaram o novo modelo jurídico do Estado brasileiro a partir de 1988, servem como diretrizes para o funcionamento de todos os órgãos públicos, e a formulação de suas políticas deve ter como finalidade alcançar os objetivos estabelecidos na Constituição.

---

14 Segundo [www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG\\_RES\\_2656\\_pt.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/conteudo/11698/AG_RES_2656_pt.pdf), acessado em 14 de novembro 2011

15 Artigo 1º, III

16 Artigo 3º

A Constituição de 1988 contém atributos e prerrogativas que servem, pelo menos teoricamente, para garantir que os Defensores Públicos possam atuar de forma independente e autônoma, e para protegê-los de pressões externas e interferências.<sup>17</sup> Além disso, a instituição pode implementar sua própria agenda de operações sem a participação do Governo ou de terceiros, o que significa que os Defensores Públicos no Brasil são independentes do Governo.

Embora os Defensores sejam funcionários públicos, a DP não é hierarquicamente subordinada ao Poder Executivo. Os Defensores Públicos são selecionados por um concurso público, após o qual eles ganham um posto permanente, sendo sujeitos a demissões apenas em situações muito excepcionais, e estão proibidos de praticar a advocacia fora destes parâmetros institucionais. Desta forma, a Constituição teve como objetivo criar uma rede estável e confiável de Defensores Públicos, composta por profissionais qualificados que se dedicam exclusivamente à prestação de assistência jurídica aos pobres, e com poderes para agir mesmo contra os interesses do próprio governo, se necessário. A autonomia da DP foi reforçada pela Emenda Constitucional 45, promulgada em 2004.

Legalmente falando, o artigo 134 da Constituição de 1988 prevê que, “a Defensoria Pública é uma instituição essencial à função judicial do Estado e é responsável pela orientação jurídica e pela defesa, a todos os níveis, dos necessitados, nos termos do artigo 5º, LXXIV.” Assim, a DP foi criada como um órgão separado do sistema judiciário brasileiro e recebeu o mesmo status e reconhecimento que as outras instituições da justiça, inclusive o judiciário, procuradores e advogados.<sup>18</sup> A DP possui uma garantia institucional inerente, imprescindível para manter o direito fundamental de acesso à justiça para os necessitados, conforme estabelecido no artigo 5º, parágrafo LXXIV, da Constituição. Portanto, para definir os parâmetros de capacidades funcionais da DP, a Constituição prevê que a Defensoria atue em todas as áreas do direito, como se pretende, não só para proporcionar uma defesa jurídica e promover os direitos em juízo, mas também para informar as pessoas sobre seus direitos, incluindo os métodos extrajudiciais de resolução de conflitos.

A legislação que organiza o funcionamento da DP, está contida na Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994 (LC 80/1994),<sup>19</sup> que estabelece 22 funções, incluindo: a resolução de conflitos; despertar a consciência para os direitos humanos, cidadania e a lei; a promoção de ações públicas, civis e outros, a fim de proteger adequadamente os direitos de grupos;<sup>20</sup> a promoção dos “mais amplos direitos fundamentais dos necessitados, incluindo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, culturais e ambientais”, incluindo os procedimentos de recurso a tribunais internacionais de direitos humanos; a proteção dos grupos sociais vulneráveis, como crianças e

---

17 Art. 134, par. 1º, da Constituição de 1988 – Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados e recrutamento, por meio de exame de testes de entrada no serviço público, e a apresentação de credenciais acadêmicas e profissionais, sendo a garantia de inamovibilidade assegurada aos seus membros e sendo proibida a prática da advocacia fora das atribuições institucionais

18 Defesa pública se refere aos órgãos públicos que prestam as atividades de consultoria e assistência jurídica do Poder Executivo, nomeadamente a Procuradoria Geral, o Procurador-Geral do Estado e a Procuradoria-Geral da Cidade

19 [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp80.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp80.htm), acessada em março 2012

20 A Ação Civil Pública é, segundo a lei brasileira, a principal forma de proteção judicial dos direitos coletivos (regulada pela Lei nº 7.347 de 24 de julho de 1985), e é especialmente útil na proteção judicial dos direitos econômicos, sociais e culturais na forma de obrigações aos organismos públicos



adolescentes, os idosos, os deficientes, as mulheres, vítimas de violência doméstica; para trabalhar dentro de delegacias, prisões e detenções de adolescentes, para garantir que todas as pessoas relevantes possam exercer plenamente seus direitos e garantias fundamentais; e também para preservar e manter os direitos das vítimas de tortura, abuso sexual, discriminação ou qualquer forma de opressão ou violência e para fornecer acompanhamento e toda a gama de serviços para as vítimas.

Como seria de se esperar, o papel de Defensores Públicos na defesa dos interesses dos necessitados tem um alcance e função tanto horizontal como vertical, isto é, devem funcionar em todas as áreas do direito e cobrir todo o horizonte da proteção dos direitos; ao mesmo tempo, operando na vertical, oferecendo assistência jurídica aos litigantes até diante de tribunais internacionais de direitos humanos.<sup>21</sup> Em 2008, os Defensores Públicos realizaram 10 milhões de consultas jurídicas no Brasil,<sup>22</sup> sendo 75 por cento dessas consultas do foro civil e as restantes do penal. Nesse mesmo ano, os Defensores Públicos arquivaram 1.266.818 queixas e assistiram a 1,3 milhões de audiências.

De acordo com o Terceiro Relatório de Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil, publicado pelo Ministério da Justiça em 2009, embora haja DPs em 23 dos 26 estados do Brasil, elas só operam efetivamente em 42,72 por cento das comarcas do país, geralmente as maiores cidades ou áreas urbanas de cada Estado.<sup>23</sup> Três estados brasileiros não têm de todo uma DP operacional, embora dois estejam em processo de as estabelecer, e apenas um, Santa Catarina, escolheu continuar usando o sistema *judicare*. Esta “opção” está sendo contestada no Supremo Tribunal, que deve decidir se Santa Catarina deve criar a sua DP ou manter o sistema atual. Tendo em conta os precedentes já estabelecidos pelo Tribunal, a expectativa é que a recusa de Santa Catarina em estabelecer uma DP seja declarada contrária à Constituição de 1988.

Além disso, a Defensoria Pública Federal é responsável pela prestação de assistência jurídica àqueles que têm de usar os Tribunais Federais. A maior parte do direito penal é federal, mas a maioria dos casos penais ocorre a nível estadual, e assim as DPs estaduais atuam como Defensores Públicos na maioria dos casos penais. Por outro lado, a maioria dos casos relativos à segurança social federal e ao direito do trabalho ocorrem a nível federal, e estes casos são particularmente importantes para as pessoas de baixa renda.

O número de Defensores Públicos no Brasil não é suficiente para fornecer toda a gama de serviços jurídicos que a Constituição exige. Existem hoje, aproximadamente, 5.000 Defensores

---

21 A legislação brasileira não define uma pessoa em necessidade, de modo que cada DP define seus critérios, que vão desde uma simples declaração do interessado, até uma análise detalhada de seu patrimônio. No caso de São Paulo, por exemplo, a regra geral é que a pessoa tenha uma renda familiar de até três salários mínimos (atualmente R\$ 1.866 ou cerca de US\$ 1.100). Mas o conceito de uma pessoa necessitada pode ser visto além do aspecto econômico, de acordo com o pensamento da jurista brasileira e professora de direito processual da Universidade de São Paulo, Ada Pellegrini Grinover, que cunhou a frase “necessidade organizacional”. Define-se como: “Isso é porque há aqueles que são economicamente necessitados, mas também existem aqueles que precisam de um ponto de vista organizacional. Ou seja, todos aqueles que são socialmente vulneráveis: os consumidores, usuários dos serviços públicos, usuários de planos de saúde, aqueles que querem implementar ou se opor às políticas públicas, tais como as relativas à saúde, habitação, saneamento, meio ambiente, etc.”. ([www.anadep.org.br/wtksite/cms/contendo/4820/Documento10.pdf](http://www.anadep.org.br/wtksite/cms/contendo/4820/Documento10.pdf)), acessado em março 2012

22 Excluindo consultas jurídicas feitas eventualmente por advogados pagos através de acordos (sistema *judicare*)

23 “Diagnóstico da Terceira Defensoria Pública no Brasil” (Brasília: Ministério da Justiça, 2009) 104.

Públicos,<sup>24</sup> 12.000 promotores e 16.000 Juízes. Isto traduz-se em 1,48 Defensores Públicos por 100.000 habitantes, o que é bem menor do que a proporção de Juízes e Promotores – 4,22 e 7,7, respetivamente.<sup>25</sup> Uma vez que a população do Brasil é de cerca de 140 milhões de pessoas, isto significa que o número médio de pessoas por Defensor Público era de 32.044,55 em 2008.<sup>26</sup> O orçamento da DP é também muito menor do que o do judiciário e do Ministério Público, que recebem, respetivamente, 5,34 por cento e 2,02 por cento dos recursos do Governo Federal, enquanto que a DP recebe apenas 0,40 por cento. No entanto, como é referido no último capítulo deste livro, estes números mudaram significativamente nos últimos anos, e essas mudanças devem ser refletidas no Quarto Relatório Diagnóstico sobre Defensorias Públicas a ser realizado pelo Ministério da Justiça. Vários estados estão em processo de expansão de DPs, recrutando mais Defensores Públicos através de exames públicos e deslocando mais recursos para os seus gabinetes.

## A importância da independência

Como é discutido acima, a DP é uma instituição independente, com poderes para agir contra o Governo, ou outras agências governamentais, e protegida de interferências ou represálias. Os Defensores Públicos não podem ser demitidos ou destituídos do cargo simplesmente por fazerem seu trabalho, e a DP goza de autonomia funcional e administrativa a nível institucional.

A Constituição de 1988 estabelece especificamente os mecanismos para proteger a Defensoria de pressões externas; em especial as pressões vindas de outras agências estatais ou de agentes do governo. Esse nível de proteção justifica-se não só porque a DP é um organismo especialmente criado para promover e defender os direitos humanos, mas também porque o Estado é obrigado a garantir esses direitos de forma a criar políticas que ponham em prática os direitos econômicos, sociais e culturais. Na verdade, se fosse para trabalhar apenas no sistema *judicare*, a DP não exigiria tal proteção de intervenção indevida. Isto é ainda mais importante quando se vê como a defesa dos direitos humanos dos hipossuficientes frequentemente envolve outras instituições públicas fora do judiciário.

Um exemplo foi a recente ação da DP de São Paulo na defesa de consumidores de droga residentes na área de São Paulo conhecida como “Cracolândia” por causa de sua notoriedade na venda e consumo de drogas. Em 3 de janeiro de 2012, a polícia, acompanhada de 150 soldados, invadiu a área para expulsar grupos de centenas de consumidores. Usaram gás lacrimogêneo, balas de borracha e enorme força física, supostamente para limitar o tráfico de drogas e facilitar as operações da assistência social local e das autoridades da saúde. Alarmados pela extensão e intensidade da operação, e o sério risco de a polícia violar os direitos das pessoas, a Divisão Especializada para a Cidadania e Direitos Humanos da DP do Estado de São Paulo enviou Defensores Públicos para a

---

24 Segundo o Ministro da Justiça, havia 4,515 Defensores Públicos ativos em julho de 2009. “Terceiro Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil” (Brasília: Ministério da Justiça, 2009), 104

25 Conor Foley, Protegendo os brasileiros contra a tortura: Um Manual para Juízes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados (Brasília: *International Bar Association (IBA)* / Ministério das Relações Exteriores Britânico e Embaixada Britânica no Brasil, 2011), 89

26 Ver “Terceiro Diagnóstico da Defensoria Pública no Brasil”, 107. O estudo considera todo o residente no Brasil acima dos dez anos de idade, com um rendimento até três salários mínimos, para ter direito ao serviço.

área no dia seguinte. Mesmo enfrentando a polícia em várias situações, os Defensores Públicos puderam educar o público sobre seus direitos (incluindo o direito de ficar em paz) e acompanhar várias pessoas a delegacias de polícia para documentar as queixas de maus tratos e tortura.

Outro exemplo interessante é a provisão de assistência jurídica, por parte dos Defensores Públicos, à população desabrigada, que já foi realizada com sucesso nos estados da Bahia, Rio de Janeiro e São Paulo, atingindo algumas das 50.000 pessoas que vivem em extrema pobreza no Brasil.<sup>27</sup> Há ainda numerosos exemplos de práticas de sucesso realizadas por Defensores Públicos no Brasil, que vão desde atender os povos indígenas (em Mato Grosso do Sul) e as comunidades Quilombolas<sup>28</sup> remanescentes (Bahia), até organizar as disposições administrativas para o fornecimento de medicamentos e equipamento médico do Governo do Estado de São Paulo, evitando milhares de queixas em potencial.<sup>29</sup>

O papel da DP também tem sido importante na área da habitação e desenvolvimento urbano, onde procuram resolver conflitos que envolvem a ocupação irregular de casas por pessoas carentes, tal como o notório caso “Pinheirinho” em São Paulo em finais de 2011 e início de 2012. Cerca de 1.600 famílias pobres (6.000 pessoas) foram evacuadas com o uso de força policial militar, em conformidade com uma ordem judicial, na cidade de São José dos Campos. Essas expulsões foram realizadas com extrema violência e foram bem documentadas. Apoiados por carros blindados e helicópteros, uns 1.800 policiais estatais e municipais assaltaram o local sem aviso, usando gás lacrimogêneo, balas de borracha e cassetetes para dispersar os ocupantes assustados. Em imagens amplamente divulgadas pela mídia brasileira, alguns resistiram à intervenção violenta com armas improvisadas e armaduras caseiras. Inúmeros vídeos postados no YouTube capturaram incidentes de brutalidade policial. Os relatórios indicam dezenas de feridos e pelo menos 30 detenções, com rumores não confirmados de até sete mortes.<sup>30</sup> A ação resultou em mais de 1.800 queixas individuais contra o Estado, por violações de direitos humanos.<sup>31</sup> A DP de São Paulo tentou impedir o desalojamento em juízo e, desde então, assumiu os casos dos que foram expulsos, exigindo assistência social para estas pessoas e compensação por bens perdidos.

## A DP em São Paulo

São Paulo é o estado mais populoso e desenvolvido do Brasil e a DP foi apenas criada em 2006, pela Lei Estadual Complementar nº 988 de 9 de Janeiro de 2006, após uma campanha longa e

---

27 Os dados sobre a população desabrigada no Brasil são ainda precários. Possível aceder aos estudos existentes em [www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5452](http://www.defensoria.sp.gov.br/dpesp/Default.aspx?idPagina=5452), acessado em março 2012.

28 Quilombos eram aldeias fortificadas de escravos negros que escaparam ao cativo no Brasil

29 Para uma compreensão de consultoria com sucesso, veja: [www.anadep.org.br/wtk/pagina/secacao?codSecao=praticas\\_exitosas](http://www.anadep.org.br/wtk/pagina/secacao?codSecao=praticas_exitosas), acessado em março 2012. Além disso, o Instituto Innovare tem como objetivo desenvolver projetos de pesquisa e promover a modernização dos tribunais brasileiros. Atribui o prestigiado “Prêmio Innovare”, uma categoria criada para dar visibilidade ao papel do defensor público, com várias histórias de sucesso, que podem ser encontradas em: [www.premioinnovare.com.br/busca/?csrfmiddlewaretoken=e24acf7975786d2b5bd055dcd2c5bb45&edicao=todas&categoria=defensoria-publica&estado=todas&situacao=todas&keyword=Palavras-chave](http://www.premioinnovare.com.br/busca/?csrfmiddlewaretoken=e24acf7975786d2b5bd055dcd2c5bb45&edicao=todas&categoria=defensoria-publica&estado=todas&situacao=todas&keyword=Palavras-chave), acessado em março 2012.

30 ‘Mass Evictions at Pinheirinho: Favela Residents Confront Brazil’s Development Boom’ *The Independent* (Londres, 1º de fevereiro de 2012)

31 ‘Pinheirinho: violência policial é atestada; dois mil abusos’, *Correio do Brasil* (Rio de Janeiro, 13 de março de 2012).

amplamente apoiada pela sociedade civil. De acordo com o Ministério da Justiça, a DP de São Paulo deve servir 28.7 milhões de pessoas. Possui atualmente 500 Defensores Públicos – em comparação com cerca de 1.750 Promotores Públicos e 2.000 Juízes – e opera em 29 dos cerca de 300 municípios do Estado (incluindo a capital). Considerando os 500 Defensores atualmente no cargo, um Defensor está servindo 57.400 cidadãos pobres, enquanto a média nacional é de cerca de 32.000.

Em 2007, os Defensores Públicos de São Paulo realizaram uma média de 920 consultas jurídicas, e em 2008 este número aumentou para 1.607. Em 2010, o número médio de consultas por Defensor saltou para 1.921. Em 2010, 17.700 mandados de *habeas corpus* foram registrados no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, enquanto apenas 7.000 mandados foram registrados no Tribunal Superior e no Supremo Tribunal Federal. Aproximadamente 60 por cento dos casos foram total ou parcialmente bem-sucedidos no Superior Tribunal de Justiça, e os Defensores de São Paulo foram responsáveis por 20 por cento de todos estes processos de *habeas corpus*. Em 2010, foram realizadas cerca de 850.000 consultas jurídicas (incluindo processos judiciais) em todas as áreas do direito: civil; família; infância e juventude; criminal; execução penal; e direitos coletivos - que incluem direitos do consumidor, habitação e saúde, entre outros.

Em 2009, os Defensores Públicos de São Paulo realizaram 3.915 acordos civis, um número que saltou para 5.814 em 2010. Finalmente, nas prisões, em 2010, a DP realizou mais de 40.000 casos. No Estado de São Paulo existem cerca de 160.000 presos e mais de 80 por cento deles tinha contratado advogados ou utilizado assistência jurídica gratuita. Em municípios onde não dispõem de Defensores Públicos diretamente, os cidadãos são atendidos por advogados privados pagos pela DP através de um convênio com a Ordem dos Advogados do Brasil - SP.

Contudo, o Supremo Tribunal decretou, em 29 de fevereiro de 2012, que tal acordo era por natureza inconstitucional, observando que deveria haver uma substituição gradual desta disposição por um novo modelo que envolva o emprego de Defensores Públicos.<sup>32</sup>

---

32 Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.163, proposto em 2008 pelo Gabinete do Procurador-Geral

## Mecanismos para aumentar a democracia e a transparência no trabalho das DPs

A lei que criou a DP em São Paulo obrigava a criação de uma Ouvidoria-Geral, responsável por receber reclamações sobre o funcionamento da instituição, e propor medidas e ações destinadas a melhorar os serviços da DP. A Ouvidoria-Geral é composta por pessoas, separadamente da DP, escolhidas entre cidadãos de 'reputação imaculada', que não são Defensores Públicos, nomeados a partir de uma lista de três nomes elaborada pela sociedade civil. Eles servem um mandato de dois anos e estão autorizados a uma reeleição.

O Provedor de Justiça é também responsável por estabelecer um meio de comunicação direta entre Defensores Públicos e a sociedade, recebendo sugestões e reclamações e contribuindo para a difusão da participação popular no acompanhamento e avaliação dos serviços prestados pelo Defensor Público. Para este efeito, a DP é obrigada a financiar o Provedor de Justiça e a fornecer à Ouvidoria-Geral o pessoal necessário para suas operações. O Provedor de Justiça pode, ainda, participar do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado, que é o órgão responsável por estabelecer regras em relação ao funcionamento da DP. A Ouvidoria-Geral é escolhida pelo Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, garantindo uma relação mais estreita com as organizações não-governamentais e organizações relacionadas, para os direitos humanos no estado. Além disso, a Ouvidoria-Geral da Defensoria Pública de São Paulo tem o seu próprio Conselho, que se reúne mensalmente para avaliar o andamento de suas ações.

O sucesso da Ouvidoria-Geral em São Paulo inspirou nova legislação federal, a Lei Complementar Federal nº 132, 7 de outubro de 2009 (LC 132/2009), para replicar a sua criação em outros estados. Provedores externos existem atualmente nos estados do Acre, Bahia, São Paulo, Rio Grande do Sul, Ceará e Mato Grosso; Maranhão está em processo de escolher um.

A DP de São Paulo também organiza uma Conferência Estadual a cada dois anos, a partir da qual os planos de ação são desenhados. Esses planos de ação devem ser seguidos pela DP em suas formulações políticas. A conferência é uma grande audiência pública, aberta ao público em geral e cujos delegados são eleitos previamente em reuniões realizadas em cada cidade onde os Defensores Públicos operam. Isso resulta em maior controle social nas formulações políticas da DP.

As operações da Ouvidoria Geral da Defensoria Pública de São Paulo têm sido fundamentais para sustentar e manter as ligações dinâmicas com a sociedade em geral. A própria criação do Provedor de Justiça só foi possível por causa da pressão social intensa surgida em 2001.

Tal pressão social obrigou o Governo do Estado a criar o organismo cinco anos depois. Assim, pode-se dizer que a DP de São Paulo nasceu, na verdade, da sociedade civil, e o público em geral pode manter um controle apertado e participação ativa na gestão de suas atividades.<sup>33</sup> Além disso, é importante considerar como o poder está organizado dentro da DP. O Conselho

---

33 Sobre a criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, bem como o seu modo particular de gestão, ver Luciana Zaffalon Leme Cardoso, 'Uma fenda na justiça: A Defensoria Pública e a construção de inovações democráticas', (São Paulo: Hucitec, 2010). Também interessante é Eneida Gonçalves de Macedo Haddad (Ed), A Defensoria Pública do Estado de São Paulo: por um acesso democrático à Justiça (São Paulo: Letras Jurídicas, 2011).

Superior conduz atividades consultivas, políticas, e de tomada de decisões, quase como um mini-parlamento, sendo a maioria dos seus membros compostos por Defensores Públicos eleitos. Os cargos eletivos do Defensor Público-Geral, Ouvidor-Geral e o Diretor de Assuntos Internos no âmbito do Conselho Superior também conferem uma atmosfera parlamentar.

Da mesma forma, o Defensor Público Geral do Estado é eleito diretamente por todos os Defensores Públicos. Os Defensores Públicos geram uma lista de três candidatos, que é então encaminhada até o Governador que faz a seleção final.<sup>34</sup> Isto garante que toda a instituição possa participar da seleção de importantes cargos de chefia.

## Conclusão

A prestação de assistência jurídica aos necessitados no Brasil, baseada em um modelo público e direto, ainda está em construção. No entanto, tem mostrado, sem dúvida, muito dinamismo e introduziu muitas inovações que merecem um exame aprofundado. Com o tempo, será possível verificar se a Constituição de 1988 e a legislação subsequente trará acesso efetivo à justiça para a imensa maioria da população que ainda carece de serviços públicos de qualidade.

Embora ainda longe de dotar o país de um número suficiente de Defensores Públicos para atender toda a demanda existente (dado que muitos casos sequer conseguem chegar a mecanismos formais de resolução de disputas), é notável e significativo o papel dos Defensores Públicos para garantir direitos humanos no Brasil e trazer efetividade à lei.

---

34 Esse tipo de escolha parece violar a autonomia administrativa nos termos do artigo 134, § 2º, da Constituição Federal de 1988, mas não tem sido sujeita a inquérito judicial

## CAPÍTULO SETE

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha  
(CICV) no Brasil e o seu trabalho nas  
instituições carcerárias da Polícia Civil  
do Estado do Rio de Janeiro

Felipe Donoso

## Introdução

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV) é uma organização imparcial, neutra e independente cuja missão, exclusivamente humanitária, é proteger a vida e a dignidade das vítimas dos conflitos armados e de outras situações de violência, assim como prestar-lhes assistência.

O CICV também se pauta pelo intuito de evitar o sofrimento humano, por meio da promoção e do fortalecimento do direito e dos princípios humanitários universais.

Fundado em 1863, o CICV está na origem da Convenção de Genebra e do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. A organização dirige e coordena as atividades internacionais que o Movimento conduz nos conflitos armados e em outras situações de violência.<sup>1</sup>

As atividades do CICV na América Latina desenvolveram-se principalmente após a II Guerra Mundial, no âmbito da Guerra Fria, durante a qual a América Central, especificamente, se converteu em um importante palco de disputas. A organização atendeu às necessidades humanitárias em países governados por ditaduras e regimes militares, onde os distúrbios políticos, a repressão e, algumas vezes, a subversão armada, deram origem a situações de “conflito armado não-internacional”. No entanto, em mais de seis décadas de trabalho na América Latina, houve um número muito reduzido de situações de conflitos armados internacionais, nas quais o CICV exerceu o seu mandato internacional à luz das quatro Convenções de Genebra. Entre estas, inclui-se a Guerra das Ilhas Falklands/Malvinas, em 1982, entre a Argentina e a Grã-Bretanha, que foi a primeira vez em que a I Convenção de Genebra para Melhoria das Condições dos Feridos, Enfermos e Náufragos das Forças Armadas no Mar seria aplicada em larga escala; além da breve Guerra de Cenepa entre Equador e Peru em 1995.

Desde o retorno à democracia na maioria dos países da América Latina nos anos 90, o CICV tem desenvolvido principalmente programas de prevenção na região, bem como atividades e intervenções focadas no âmbito da privação da liberdade. Atualmente, o enfoque da organização recai sobre as consequências humanitárias dos conflitos passados e presentes, e as consequências de “outras situações de violência”. As principais prioridades geográficas na região da América Latina e Caribe concentram-se no conflito da Colômbia e suas consequências nos países vizinhos, para onde são atribuídos mais de 50% de seus recursos regionais.

A assistência e a proteção às vítimas, muitas das quais são migrantes vulneráveis que sofrem com a violência armada no México e em países da América Central, também encontram-se no topo das prioridades da organização. Em especial, o CICV empenha-se em lidar com o sofrimento dos familiares de pessoas desaparecidas, e melhorar as condições de pessoas detidas. Durante os últimos dez anos, em vários contextos Latino-Americanos, as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e o CICV têm incrementado suas respostas às consequências das situações de violência que não alcançaram a classificação de “conflito armado,” muitas das quais localizadas em centros urbanos.

O CICV possui delegações no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Peru e Venezuela, totalizando 23 escritórios em 16 países da região. Este capítulo apresenta o enfoque de proteção específico do

---

1 Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV), declaração oficial da missão.



CICV na região, detalhando o desenvolvimento do trabalho no Rio de Janeiro, em particular com relação à visita a detentos.

## O CICV no Brasil

O CICV está presente no Brasil há mais de duas décadas, prestando apoio às autoridades governamentais nas atividades de prevenção, buscando consolidar a incorporação do Direito Internacional Humanitário (DIH) na legislação nacional e na doutrina, e no treinamento das forças armadas do país. Além disso, desde 1998, incentiva e apoia autoridades de 10 estados brasileiros a integrarem os padrões internacionais de uso da força, em conformidade com as normas e instrumentos de direitos humanos relevantes que são aplicáveis às forças de segurança pública de um país em tempo de paz.<sup>2</sup>

A Delegação Regional para o Cone Sul, que cobre Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai instalou-se em 1975 em Buenos Aires, sendo transferida para Brasília no final de 2009.

As Sociedades Nacionais da região são capacitadas e recebem apoio financeiro e material do CICV, em coordenação com a Federação Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho (FICV). A finalidade dessa cooperação é fortalecer a estrutura e a capacidade operacional das Sociedades da Cruz Vermelha, compreendendo a habilidade em lidar com as situações de violência para, por exemplo, implementar o treinamento em primeiros socorros comunitários ou aumentar a capacidade de resposta a desastres. Após as chuvas intensas, em janeiro de 2011, que causaram deslizamentos na região montanhosa do Rio de Janeiro, e o terremoto no Chile, em fevereiro de 2010, o CICV auxiliou as Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha a restabelecerem os laços familiares entre as vítimas e prestou outras formas essenciais de assistência .

A Delegação Regional do CICV continua a trabalhar, do escritório de Brasília, com as forças armadas de toda a região, na integração do DIH na doutrina, treinamento e operações, com manuais de DIH publicados ou sendo redigidos na Argentina, Brasil e Chile. Os contingentes das missões de paz da ONU integrados pelas forças armadas da região também recebem palestras sobre as atividades do CICV em todo o mundo, em particular no Haiti. No Chile e no Paraguai, o CICV renovou sua cooperação com a força policial Carabineiros de Chile e com o Ministério do Interior do Paraguai e sua Polícia Nacional, tendo como objetivo reforçar a incorporação de normas de direitos humanos na educação, doutrina, treinamento e nos procedimentos de controle.

---

2 Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro; Secretaria de Defesa Social de Pernambuco; Secretaria de Segurança Pública e da Defesa Social do Rio Grande do Norte; Polícia Militar do Pará; Polícia Militar de Rondônia; Polícia Militar do Mato Grosso do Sul; Polícia Militar do Distrito Federal; Polícia Militar do Maranhão; e Polícia Militar de São Paulo.

## O CICV no Rio de Janeiro

Em 2008, o CICV tomou a iniciativa de propor às autoridades brasileiras e à Cruz Vermelha Brasileira (CVB) o estabelecimento de um Projeto Piloto no Rio de Janeiro, buscando abordar, em parceria com as instituições nacionais, as consequências humanitárias da violência armada em meio urbano – o que prevalece em muitas das favelas da cidade. Como uma organização humanitária, neutra, imparcial e independente, acostumada a trabalhar com uma ampla variedade de atores sociais e a comunicar-se com pessoas portando armas em diferentes situações, o CICV acredita estar em ótima posição para oferecer serviços de assistência às pessoas afetadas por este tipo particular de violência, que infelizmente atinge um número cada vez maior de centros urbanos em todo o mundo. Espera-se que seus 150 anos de experiência e atuação em todos os tipos de campos de batalha, possam ser empregados para contribuir na construção de respostas humanitárias adequadas para os grupos de pessoas que são rotineiramente expostas à violência armada. Algumas vezes, esses grupos enfrentam consequências similares às de um conflito armado, apesar de que, sob o ponto de vista jurídico, tal situação não possa ser formalmente caracterizada. É importante ressaltar que a decisão da organização de oferecer seus serviços em situações desse tipo baseia-se no seu direito de livre iniciativa, conforme definido nos Estatutos do Movimento. Atua com o consentimento das respectivas autoridades em sete comunidades diferentes na cidade do Rio de Janeiro: Cantagalo/Pavão-Pavãozinho, Cidade de Deus, Complexo da Maré, Complexo do Alemão, Parada de Lucas, Vigário Geral e Vila Vintém, que juntas somam mais de 600 mil habitantes.

Em 2009, o presidente do CICV lançou o Projeto Piloto durante uma série de encontros de alto nível em Brasília com os Ministros da Justiça, da Defesa e de Relações Exteriores, que deram seu consentimento à iniciativa.

A instituição concentra seus esforços na assistência às pessoas pertencentes aos grupos de maior vulnerabilidade social, também os mais expostos à violência. A maioria do seu trabalho é realizado em cooperação com autoridades nacionais, instituições públicas, CVB e organizações não-governamentais (ONGs) locais.

Por meio de uma combinação de atividades de assistência, proteção e prevenção, o CICV está:

- capacitando residentes das favelas em primeiros socorros e criando cadeias mais eficientes de evacuação para as emergências médicas, em cooperação com a CVB;
- melhorando o acesso à assistência básica à saúde, em particular por intermédio do apoio aos profissionais de saúde do Programa Saúde da Família (PSF);
- apoiando as autoridades municipais a desenvolverem serviços de saúde mental adaptados às vítimas de violência;
- prestando assistência psicossocial às mães adolescentes e aos seus filhos por meio de visitas domiciliares regulares e atividades em grupo realizadas em conjunto com as autoridades municipais de saúde;
- protegendo alunos das escolas de ensino médio dos efeitos da violência, por meio da implementação do projeto Abrindo Espaços Humanitários em parceria com a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro (Seeduc);

- apoiando a Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (Seseg) na inclusão dos padrões internacionais de direitos humanos relativos ao uso da força policial nos currículos de educação e treinamento das academias das polícias civil e militar;
- limitando o impacto da violência armada na população e garantindo acesso humanitário seguro às vítimas por meio de um diálogo regular e sigiloso com a polícia, forças armadas e facções armadas do Rio; e
- buscando melhorar o tratamento dos detentos e as condições de vida nas instituições carcerárias sob responsabilidade da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, conforme explicado em maior detalhe abaixo.

Até agora, as experiências foram bastante encorajadoras. O CICV tem boa aceitação tanto pelos residentes como pelos sujeitos armados nas sete comunidades onde trabalha diariamente. Os professores nas escolas apoiadas pela organização sentem-se melhor preparados para lidar com os obstáculos do dia-a-dia que o seu trabalho impõe, assim como os profissionais da saúde que participaram dos workshops de Acesso Seguro<sup>3</sup> do CICV. Em geral, as instituições públicas com as quais o CICV trabalha têm se tornado cada vez mais conscientes do fato de que as áreas da cidade afetadas cronicamente pela violência armada precisam de estratégias específicas, e de abordagens que garantam o acesso da população aos serviços básicos aos quais tem direito.

As atividades realizadas em conjunto pelo CICV e a Secretaria Municipal da Saúde e Defesa Civil (SMSDC) ou a Seeduc no âmbito do acesso à assistência primária à saúde e à educação, demonstram claramente o ponto acima. Tradicionalmente, os servidores públicos, como os profissionais da área da saúde ou os professores, têm dificuldades para entrar nas áreas afetadas pela violência, e os residentes frequentemente vivem em condições precárias. A maioria foi exposta à violência armada de forma contínua. Há um grande sentimento de impotência nas pessoas que são diretamente feridas e as que são testemunhas frequentes da violência na porta de suas casas. Assim como com os ferimentos físicos visíveis, a luta diária com o estresse e a ansiedade, a morte dos entes queridos ou o medo de perdê-los, afetam a saúde mental. Em um ambiente como esse, o primeiro passo importante passa a ser a melhoria dos mecanismos de defesa da comunidade e a ajuda para que verbalizem a violência diária, auxiliando-os a superar seu medo e vergonha. É somente quando a violência deixa de ser tabu e se torna tópico sobre o qual as pessoas podem conversar, é que pode ser enfrentada adequadamente.

Esse é o motivo pelo qual os parceiros que trabalham com o CICV nessa área, sejam eles profissionais da saúde ou da educação, ou voluntários da CVB, são sempre capacitados em atividades de Acesso Seguro ou Comportamento Seguro. Trata-se de um treinamento específico inspirado nos próprios padrões e procedimentos de segurança do CICV aplicados no mundo inteiro, para aumentar a resiliência e reforçar as habilidades das equipes para protegerem-se das ameaças à sua segurança e dignidade. Ao reconhecer melhor as ameaças relativas à violência armada e adotar condutas que melhorem sua segurança, as pessoas que moram e trabalham em favelas afetadas pela violência reduzem significativamente sua vulnerabilidade frente a essas situações, e, por conseguinte, as inúmeras consequências diretas e indiretas dessa forma de violência são reduzidas. Isso se aplica

---

3 Ver, 'Brazil: mitigating the effects of armed violence', Entrevista com Stephan Sakalian, Coordenador do Projeto Rio, 16 de setembro de 2011, [www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2011/brazil-interview-2011-09-01.htm](http://www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2011/brazil-interview-2011-09-01.htm), acessada em março de 2012

aos alunos no caminho da escola, aos agentes de saúde do PSF que realizam visitas domiciliares para prestar serviços de atenção básica à saúde, e aos instrutores de primeiros socorros treinados pelo CICV e CVB que atendem às emergências quando os bombeiros ou o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) não têm acesso às favelas devido à violência armada.

## Diálogo com grupos armados

No Rio de Janeiro, como em qualquer outro contexto em que o CICV atue, as atividades de assistência e proteção caminham juntas com o diálogo com grupos armados. A organização exerce o seu mandato estritamente humanitário de acordo com os princípios fundamentais da neutralidade, imparcialidade e independência. Assim, busca desenvolver, sempre que possível, e sob o sigilo necessário, um diálogo com todos os grupos armados da sociedade para compartilhar suas preocupações humanitárias e possivelmente encorajá-los a tomarem medidas que reduzam o impacto da violência armada. De fato, é importante não somente ajudar as pessoas afetadas pela violência, mas também conversar com os atores que praticam a violência, independentemente de pertencerem à polícia, às forças armadas ou às facções do tráfico. É igualmente importante garantir a segurança e reforçar a aceitação das equipes do CICV inseridas nesse contexto.

Por muitos anos, os oficiais das polícias brasileiras de todo o país têm acesso a um programa de educação à distância sobre direitos humanos, elaborado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) com o apoio do CICV. Uma avaliação feita por consultores externos em quatro estados do país confirmou a necessidade de acompanhar a integração das normas de direitos humanos no treinamento dos policiais em todos os estados onde este trabalho havia sido iniciado. Destacou a importância de concentrar esforços tanto com relação às polícias militares como às forças de segurança em alguns estados (especificamente Rio de Janeiro e São Paulo), com o objetivo de integrar plenamente as normas de direitos humanos na doutrina, treinamento, operações e procedimentos de controle.

Recentemente, em 2010, o CICV assinou um convênio com a Seseg, que iniciou uma reforma sem precedentes nos sistemas educacionais e de treinamento das polícias do estado do Rio de Janeiro. O papel do CICV é principalmente partilhar sua experiência com as autoridades governamentais, com a finalidade de assegurar a incorporação de padrões internacionais de direitos humanos no ensino, nas políticas internas e no treinamento das polícias militar e civil. A organização, com este enfoque, promove uma melhor conscientização e maior informação sobre direitos humanos, bem como maior respeito aos padrões internacionais que regulam o uso da força e de armas de fogo por entidades estatais. Consiste também em uma forma de sensibilizar a polícia e as forças de segurança pública sobre valores humanitários.

Esse compromisso, com metas a longo-prazo que têm por finalidade melhorar a educação e o treinamento de policiais, é desenvolvido juntamente com um diálogo de caráter operacional sobre as preocupações humanitárias do CICV nas favelas onde atua. Em particular, reuniões estritamente confidenciais são mantidas regularmente com as forças policiais civis e militares para discutir os problemas humanitários observados pelo CICV nas áreas mais afetadas pela violência armada. Temas como a acessibilidade e a segurança das equipes de saúde e dos professores das escolas locais,

a atenção médica de urgência para feridos, e o tratamento digno dos mortos, são tratados com prioridade. Diálogos desta natureza foram conduzidos com forças militares envolvidas em operações específicas de manutenção e restauração da ordem, como a Força de Pacificação presente no Complexo do Alemão e no Complexo da Penha desde dezembro de 2010.

Uma característica importante do trabalho do CICV no Rio de Janeiro é a preocupação em estabelecer diálogos também com as facções armadas para-estatais que controlam certas áreas da cidade. Apesar de estes grupos não possuírem legitimidade e reconhecimento formal, a organização tenta engajá-los em suas ações por razões puramente humanitárias, e também como uma forma de garantir a segurança de suas equipes quando estiverem realizando atividades em campo. Para isso, é extremamente importante deixar claro para todos os moradores, líderes e instituições presentes na área, qual a natureza e os motivos das atividades do CICV, facilitando a aceitação de sua presença por parte de todos os grupos armados presentes nas comunidades. Entretanto, a construção da confiança necessária para um diálogo construtivo leva tempo. Como de costume, o CICV trata todas as suas discussões e negociações de forma estritamente confidencial, jamais divulgando publicamente quaisquer questões sensíveis abordadas com os seus interlocutores. A confidencialidade é um método de trabalho fundamental, que permite que a organização alcance as pessoas de fato afetadas pela violência. Deve-se ressaltar que o diálogo humanitário não ocorre somente em áreas controladas pelas facções do tráfico, mas também em centros de detenção monitorados pelo CICV, onde muitos traficantes de drogas e outros membros de quadrilhas armadas estão detidos.

## Os princípios que regulam as visitas do CICV a centros de detenção ao redor do mundo

As visitas a pessoas privadas de liberdade constituem a base da abordagem do CICV com relação ao monitoramento das condições de detenção. Tais visitas são realizadas como uma atividade de “proteção”. A mudança da condição de um indivíduo de livre para detido significa a perda de todos os seus referenciais externos e um mergulho repentino em um mundo desconhecido, onde todas as regras são diferentes e os valores pouco familiares. Um indivíduo privado de liberdade torna-se especialmente vulnerável e dependente das autoridades detentoras. O encarceramento representa uma mudança de vida drástica para qualquer indivíduo, mesmo se estiver preparados e for resiliente. O CICV reconhece que a vulnerabilidade intrínseca à detenção pode ser exacerbada por uma série de fatores: as características pessoais do detento, a situação política e militar do contexto, e o *modus operandi* das autoridades e outros atores.

As visitas são realizadas em conformidade com a prática estabelecida pelo CICV, que é consistentemente explicada e respeitada, tendo que ser aceita previamente pelas autoridades e outros atores em questão. Existem cinco principais pré-requisitos:

- acesso a todos os detentos;
- acesso a todas as áreas e instalações usadas pelos detentos e que sejam destinadas a eles;
- autorização para repetir as visitas;
- o direito de falar livremente e em particular (sem testemunhas) com os detentos selecionados pelo CICV; e

- a garantia de que as autoridades fornecerão ao CICV uma lista de todos os detentos dentro de seu âmbito de interesse ou a autorização para que a organização faça essa lista durante a visita. O CICV poderá, desse modo e em qualquer momento, verificar a presença dos detentos e monitorá-los individualmente durante todo o período de sua detenção ou prisão.

As visitas seguem, em todo o mundo, um único padrão: uma reunião introdutória com as autoridades detentoras para obter a sua perspectiva sobre o centro de detenção e chegar a um acordo com relação às modalidades para efetuar as visitas; seguida de uma visita por todas as áreas usadas para a detenção, normalmente com as autoridades responsáveis. As conversas particulares e confidenciais com a(s) pessoa(s) privada(s) de liberdade são mantidas posteriormente para complementar, com a perspectiva dos detentos, as observações do CICV sobre o centro de detenção. A visita é finalizada com uma segunda reunião com as autoridades, com o propósito de compartilhar as conclusões e recomendações do CICV.

Os métodos do CICV garantem profissionalismo e credibilidade, possibilitando que a situação seja avaliada da forma mais precisa possível, ao mesmo tempo em que protegendo os interesses dos detentos. Fazem com que seja possível analisar as questões sistêmicas específicas, identificar os problemas, avaliar as condições de detenção e manter um diálogo com os detentos e com as autoridades detentoras. Os métodos podem também possuir um efeito dissuasivo para que violações não sejam cometidas, e podem ser muito úteis, em termos psicossociais, para os detidos. Os procedimentos do CICV são legitimados por sua vasta experiência na área, e servem de modelo para vários mecanismos nacionais e internacionais que possuem em seu mandato a realização de visitas a centros de detenção, como, em particular, o Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT).

O CICV trata especificamente da vulnerabilidade de certos detidos, por motivos de: idade, gênero, condenação à pena de morte, ou devido ao seu status de migrante detido, entre outros aspectos. A organização insiste, em qualquer contexto, em preservar sua independência ao determinar as categorias de pessoas privadas de liberdade em que tem especial interesse. As negociações para o acesso aos detentos devem assegurar que nenhuma categoria seja excluída e que ao CICV seja permitido o acesso mais amplo possível na realização de seu trabalho.

Além das responsabilidades relativas ao DIH, o CICV age, em primeiro lugar, para ajudar as pessoas privadas de liberdade que demandem apoio urgente. De modo geral, a instituição preocupa-se com detidos que não possuem meios efetivos para protegerem-se de abusos ou arbitrariedades, que são negligenciados, que nunca tiveram ou não têm mais acesso aos serviços básicos a que têm direito de receber, ou que estão sujeitos à conduta arbitrária daqueles que exercem poder sobre eles. Nas diversas situações em que o CICV possui o mandato expresso para atuar em favor de pessoas privadas de liberdade, a decisão da organização de oferecer seus serviços determina-se pela gravidade das necessidades humanitárias e pela urgência em atendê-las, quaisquer que sejam as causas dos problemas de proteção ou os motivos para deter o respectivo indivíduo.

As principais preocupações do CICV com relação aos detidos são: a conduta e as ações dos responsáveis por prendê-los, por conduzir interrogatórios e por tomar decisões relativas a sua detenção; as condições materiais da detenção; o acesso à assistência à saúde; e a atenção que recebem. No mundo inteiro, o foco da organização recai sobre certos problemas de proteção

ou violações como: desaparecimentos forçados e detenções não-divulgadas; execuções sumárias; tortura e outras formas de maus tratos; problemas decorrentes das violações à integridade física e moral dos detentos e à sua dignidade; e a obrigação de atender às necessidades essenciais à sobrevivência. Todos os detentos, por exemplo, devem receber: alimentação e água de forma adequada; instalações sanitárias e para higiene pessoal; acesso a cuidados médicos; condições materiais de alojamento adequadas; direito a manter contato com suas famílias; e o direito de contestar legalmente tanto sua detenção como as condições em que são mantidos.

Com relação às deficiências observadas nos centros de detenção, o CICV pode conversar com as autoridades para que assumam a sua responsabilidade, podendo fazer recomendações e exercer pressão ao mobilizar fatores de mudança externos e influentes. Contudo, se a situação for séria e exigir intervenção urgente, o CICV também pode empregar suas próprias capacidades operacionais para obter resultados. Se as condutas tomadas em um centro de detenção revelarem que alguns dos detentos estão sofrendo de desnutrição grave, por exemplo, a organização pode implementar um programa alimentar terapêutico para garantir sua sobrevivência. Desse modo, as respectivas autoridades terão tempo para obter os meios para levar a cabo as medidas necessárias para implementar mudanças a longo prazo. Por fim, a instituição pode optar por prover assistência estrutural ou apoiar os projetos relevantes que as autoridades elaborem e gerenciem. Em termos concretos, o apoio pode compreender o seguinte, dependendo das circunstâncias:

- assessoria em relação à questões normativas (tais como a legislação pertinente às prisões ou regulamentos sobre a administração carcerária, etc.);
- assessoria, algumas vezes acompanhada de assistência material, relativa ao estabelecimento e organização das estruturas administrativas;
- elaboração de cursos de treinamento específicos para os órgãos de manutenção da ordem pública (forças armadas, policiais e de segurança), para os agentes penitenciários e especialistas que trabalhem no meio prisional (como equipes de saúde ou encarregadas do abastecimento de água e instalações de saneamento);
- realização de *workshops* interdisciplinares para profissionais de áreas distintas envolvidos na questão;
- medidas para colocar as autoridades prisionais em contato com organizações que se especializem em áreas sobre as quais o CICV não possua conhecimento específico; e
- a facilitação da comunicação por meio de práticas para a troca de informações entre os detentos e seus familiares (na forma de mensagens da Cruz Vermelha).

## Monitoramento dos centros de detenção no Rio de Janeiro

Como em muitos outros contextos, a dinâmica da violência armada em meio urbano afeta não apenas as comunidades em si, mas também gera preocupações humanitárias e em relação à segurança no sistema carcerário. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, reconhecendo a experiência do CICV em atividades relativas à detenção,<sup>4</sup> convidou a organização para monitorar o tratamento e as condições de detenção das pessoas privadas de liberdade nas instituições carcerárias sob sua responsabilidade. As duas entidades iniciaram um diálogo fechado sobre as melhorias necessárias nas condições materiais e psicológicas de assistência aos detentos, bem como sobre as garantias judiciais.

É de domínio público que a grave superlotação, as terríveis condições físicas e a falta de cuidados médicos têm sido alguns dos principais problemas nas instituições carcerárias da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Desde fevereiro de 2011, os representantes do CICV visitam esses centros de detenção para monitorar as condições e estabelecer diálogos confidenciais com as autoridades detentoras, visando resolver todos os problemas de natureza humanitária identificados. O CICV é a única organização internacional a visitar regularmente as instituições carcerárias sob responsabilidade das autoridades da Polícia Civil no Rio de Janeiro.

Em 2011, o CICV realizou 18 visitas a 1.683 detentos mantidos em cinco instituições carcerárias (Duque de Caxias, Grajaú, Magé, Neves, Pavuna) no Estado do Rio de Janeiro, de acordo com os procedimentos e padrões descritos acima que permitem que o CICV preserve sua neutralidade, imparcialidade e independência. Deve-se mencionar que a maioria dos detentos são integrantes ativos de diferentes facções criminais, a maioria com um baixo nível escolar.

Os resultados encontrados após as visitas permanecem confidenciais e isso permite que o CICV realmente mantenha um diálogo construtivo com as autoridades. Essa prática é diferente da “documentação e denúncia públicas” das violações de direitos humanos praticadas por outras organizações, especificamente pelas Comissões do Congresso Nacional e mutirões organizados pelo Conselho Nacional de Justiça. O CICV considera que ambas as estratégias são complementares para que sejam implementadas reformas sustentáveis e progressivas.

O CICV também adota uma abordagem mais abrangente, focando tanto nos problemas pontuais como nos estruturais, buscando reunir os distintos atores sociais para lidar com questões de forma integral. Os detentos nos locais visitados pelo CICV, por exemplo, provavelmente têm necessidades de ordem material, médica e jurídica, porém, as organizações que realizam as visitas somente têm mandato para prestar um ou outro tipo de assistência. Assim como as iniciativas na área da saúde apresentadas em maior detalhe adiante, o Comitê realizou vários encontros com os órgãos estatais, como a Procuradoria e a Defensoria Pública, e com juízes para debater as consequências humanitárias da superlotação. Muitos dos problemas enfrentados pelos detentos também são enfrentados pelas autoridades detentoras, de modo que o CICV procura criar um diálogo

---

4 Em 2011, o CICV visitou 540.828 pessoas privadas de liberdade no mundo todo, das quais 28.949 tiveram acompanhamento individual. Além disso, foram realizadas 5.204 visitas a detentos em 1.869 diferentes centros de detenção em 75 países e cinco cortes internacionais. O CICV também visitou 150 prisioneiros de guerra (PGs).



construtivo sobre como as duas “partes” podem trabalhar juntas para chegar a uma solução. A independência do CICV facilita o diálogo ao focar em objetivos exclusivamente humanitários.

O CICV busca assegurar que suas recomendações sejam sempre práticas, realistas e culturalmente adequadas, com enfoque nas medidas que podem ser tomadas sem significar necessariamente um aumento no orçamento ou incremento de políticas públicas. Além disso, a especificidade da abordagem da organização baseia-se na recusa de avaliar a situação a partir de padrões pré-estabelecidos, estudando, ao contrário, cada caso sob uma perspectiva mais ampla e levando em consideração todos os fatores em jogo.

Por fim, o conhecimento do CICV sobre a dinâmica do contexto da violência fora dos centros de detenção visitados ajuda a orientar suas atividades de monitoramento e a abordagem que adota. Muitos dos detentos pertencem às facções criminais e o diálogo com estas, tanto nos centros de detenção como nas comunidades, ajuda a facilitar a inserção do CICV. Tal diálogo somente é possível com base nos princípios humanitários de neutralidade, independência e imparcialidade descritos anteriormente.

## **Resultados preliminares das visitas às instituições carcerárias da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**

Apesar das visitas somente terem iniciado em fevereiro de 2011, e de terem sido reavaliadas com relação ao fechamento em curso das instituições carcerárias do Estado do Rio de Janeiro (em conformidade com a Resolução Conjunta da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária e a Secretaria de Estado de Segurança N. 24 de 14 de março de 2011), o CICV considera que o projeto de visitas aos centros de detenção obteve sucessos concretos. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) demonstrou uma grande receptividade e abertura durante as visitas e as reuniões bilaterais com os delegados do CICV, o que contribuiu para o estabelecimento de um diálogo franco e construtivo. Ademais, as visitas foram realizadas com o total respeito aos procedimentos padrões do Comitê.

Como consequência das discussões confidenciais estabelecidas, e com base nos achados e recomendações do CICV, as autoridades detentoras adotaram medidas, em algumas instâncias, para melhorar o acesso dos detentos ao ar livre (ou seja, ao pátio) e a condições gerais de higiene. Como forma de apoiar os esforços das autoridades para melhorar as condições materiais e psicológicas dos detentos, a organização ofereceu assistência material aos detentos, consistindo basicamente de artigos de higiene pessoal, produtos para limpeza das celas e itens como colchões, cobertores, jogos e outros produtos de lazer. Um total de 1.387 detidos beneficiaram-se dessa assistência.

O CICV também auxiliou as autoridades municipais e estaduais de saúde na realização de um levantamento inicial para identificar e atender as maiores carências na área de saúde em um dos estabelecimentos visitados. Além disso, distribuiu material e equipamento médico nessa instituição carcerária em particular para facilitar o trabalho do médico da Secretaria Municipal de Saúde que lá realiza seu trabalho semanalmente. Ainda, vários detentos que necessitavam de atendimento

médico de urgência foram transferidos para hospitais civis ou penitenciários, em conformidade com as recomendações do CICV.

Como um organismo internacional, reconhecido por sua especialidade na área de saúde penitenciária, o CICV foi convidado para o “I Seminário sobre Planejamento Integrado de Saúde no Sistema Penitenciário no Estado do Rio de Janeiro” organizado pela SMSDC, ocasião em que apresentou seu ponto de vista sobre as questões de saúde nas instituições carcerárias.

Por fim, através de suas repetidas visitas e disposição de escutar com empatia, os delegados do CICV ajudaram a transmitir mais humanidade aos detentos. As visitas oferecem-lhes uma oportunidade de falar abertamente sobre suas preocupações com alguém de fora; alguém que não trabalha para as autoridades detentoras, ou para o judiciário. As condições em que muitos detentos são mantidos e as ameaças de violência a que são submetidos têm suas consequências físicas e psicológicas. A importância de ter alguém do mundo externo que esteja disposto a escutar e que demonstre interesse pela sua situação é inestimável, e ajuda os detentos a recuperarem sua dignidade e respeito próprio. Isso explica porque muitos detentos descrevem prontamente aos delegados do CICV as coisas pelas quais passaram, mesmo sabendo que a informação servirá mais de base a uma ação preventiva futura do que em seu próprio benefício.

## Conclusão

Apesar de o Projeto Rio ainda estar na etapa inicial, o CICV acredita que já existam algumas lições importantes a serem aprendidas para orientar o trabalho e as atividades futuras, tanto no Brasil como em outros países. A violência que tem marcado o Rio de Janeiro nas últimas décadas também é encontrada em muitas outras grandes cidades do mundo que sofrem com a desigualdade social e onde operam quadrilhas fortemente armadas e altamente organizadas. O CICV espera que as boas práticas que esse projeto foi capaz desenvolver podem, portanto, ser de grande relevância e aplicabilidade internacional.

Para assistir e proteger as pessoas afetadas por “outras situações de violência,” incluindo as pessoas privadas de liberdade, o CICV preocupa-se em assegurar que sua experiência e conhecimento humanitários, bem como seu *modus operandi*, sejam bem compreendidos e valorizados pelo governo e pela sociedade civil. A organização não tem a intenção de intervir como um ator humanitário isolado nos diferentes contextos que cobre, já que o volume e a complexidade dos desafios, incluindo os desafios do sistema carcerário, estão muito além da capacidade do CICV. O Projeto Piloto do CICV no Rio de Janeiro contribui, por meio da implantação de uma abordagem multidisciplinar, para responder às necessidades identificadas e para mobilizar parceiros operacionais e as autoridades. Sem deixar de lado os esforços para garantir maior atenção às questões humanitárias transversais presentes nas comunidades afetadas e no sistema carcerários, o projeto reúne soluções baseadas na confiança do potencial de estabelecer diálogos confidenciais que sejam construtivos.

Para o CICV, em um país em paz como o Brasil, a melhor maneira de se obter um impacto humanitário significativo no sistema carcerário é trabalhar em estreita cooperação com as autoridades e em coordenação com as instituições e redes nacionais governamentais e não-governamentais, incluindo a Sociedade Nacional da Cruz Vermelha, quando possível.

No Rio de Janeiro, as autoridades policiais solicitaram que o CICV visitasse as instituições carcerárias. Seu *modus operandi* e sua ação humanitária transparente, porém confidencial, provaram-se essenciais na construção da confiança com as autoridades, forças de segurança e detentos.

As atividades do CICV no campo da detenção no Rio de Janeiro, apesar de ainda modestas em termos de escopo e resultados devido aos estágios iniciais do Projeto Piloto, demonstram resultados preliminares encorajadores. Criam um precedente muito positivo de cooperação e construção de confiança entre as autoridades locais e uma organização humanitária internacional pouco conhecida, até recentemente, pelos residentes das comunidades. Em particular, a atuação do CICV mostrou que, sem depender de políticas públicas morosas, são possíveis melhorias significativas quando todos os atores envolvidos reúnem suas respectivas experiências para encontrarem soluções.

Com certeza, algumas das melhorias observadas pelo CICV durante as visitas às instituições carcerárias da polícia no Rio de Janeiro foram consequência da implementação da Resolução Conjunta N° 24 de 14 de março de 2011, mencionada anteriormente, ou seja, da diminuição progressiva da população encarcerada devido às transferências dos detentos ao sistema penitenciário do Seap e fechamento subsequente de vários estabelecimentos. Neste sentido, seria extremamente importante para as autoridades assegurarem-se de que todas as precauções sejam tomadas para evitar que ocorra a mera “transferência” dos problemas de superlotação e dos consequentes problemas de natureza humanitária das instituições carcerárias da Polícia Civil aos estabelecimentos sob a autoridade da Secretaria de Administração Penitenciária (Seap). Os mutirões realizados pelas autoridades judiciárias brasileiras são uma medida eficaz para lidar com a superlotação e refletem uma boa prática no sentido de como o poder judiciário pode aperfeiçoar a cooperação. Do mesmo modo, o CICV está convencido de que a colaboração desenvolvida com a Polícia Civil,<sup>5</sup> com base em um diálogo construtivo e confidencial, pode ser extremamente relevante à Seap, com a finalidade de assistir na resolução dos inúmeros desafios humanitários enfrentados pelo sistema penitenciário estadual.

---

5 O CICV obteve autorização para visitar os detentos nas instituições carcerárias sob a responsabilidade da Polícia Civil por meio de uma circular emitida pelo NUCOP (Ordem de Serviço da Chefia da Polícia Civil), em conformidade com seus procedimentos padrões de visita



## CAPÍTULO OITO

*A International Bar Association no Brasil –  
Estabelecendo Parcerias*

Alex Wilks

## Introdução

A *International Bar Association* (IBA) foi fundada em 1947 e é a principal organização internacional dos profissionais militantes no Direito, e das ordens e sociedades de advogados. Inspirada pela visão da Organização das Nações Unidas (ONU) e com o objetivo de apoiar o respeito à lei e à administração da justiça mundialmente, conta agora com a participação de mais de 45.000 advogados e mais de 250 ordens de advogados e sociedades de advogados, estendendo-se através de todos os continentes. A IBA possui experiência e conhecimento em prestar apoio à comunidade jurídica global. Também influencia processos de reforma de leis internacionais e modela o futuro da profissão jurídica em todo o mundo.

Os direitos humanos sempre constituíram uma temática central no trabalho da IBA. O Instituto de Direitos Humanos da IBA (IBAHRI) foi fundado em 1995 e desenvolve o seu trabalho através da IBA para promover, proteger e aplicar os direitos humanos sob a égide de um Estado de Direito justo, e preservar a independência do Judiciário e da advocacia em âmbito mundial. O IBAHRI tem conduzido diversas atividades de formação que visam aprimorar a capacidade dos advogados de trabalhar independentemente e de proteger os direitos humanos nas suas respectivas jurisdições. O IBAHRI também elabora um relatório anual das suas atividades.

O IBAHRI auxiliou na criação da primeira ordem dos advogados no Afeganistão, que agora habilita advogados independentemente do governo afegão e conduz diversos programas de promoção do acesso à justiça. Outras instituições estabelecidas com a colaboração da IBA incluem o Centro de Direito Contencioso do Sul da África (*Southern Africa Litigation Centre*) e o Consórcio Internacional de Assistência Judiciária (*International Legal Assistance Consortium*). O IBAHRI também está envolvido em missões independentes de auditoria para avaliar a imparcialidade e eficiência do sistema judiciário e da administração da justiça em países onde esta se encontra ameaçada. Essas missões mostram a solidariedade para com os juízes e advogados nessas jurisdições, que frequentemente trabalham em condições extremamente difíceis. As missões também contribuem para mobilizar a comunidade jurídica internacional em campanhas de *advocacy*, através da publicação de relatórios com achados e recomendações. Em 2011, o IBAHRI emitiu relatórios acerca das situações na Venezuela, Zimbábwe, Egito e Síria.<sup>1</sup>

Um dos aspectos mais importantes do trabalho do IBAHRI é a capacitação de juízes e advogados na área do direito internacional dos direitos humanos. Em 15 anos, capacitou juízes e advogados para trabalhar com diversas temáticas da normativa internacional dos direitos humanos, do Afeganistão à Zâmbia. O IBAHRI também tem implementado inúmeros cursos de formação focando no combate à tortura e utilizando o Manual de Combate à Tortura: Manual para Magistrados e Membros do Ministério Público, que foi publicado em parceria com a Universidade de Essex e o Departamento para Assuntos Externos e da *Commonwealth* do Governo Britânico.<sup>2</sup> O IBAHRI também publicou o Manual de Direitos Humanos na Administração da Justiça: um Manual de Direitos Humanos para Juízes, Promotores e Advogados, em colaboração com o Escritório do Alto Comissariado das

---

1 Ver [www.ibanet.org/IBAHRI.aspx](http://www.ibanet.org/IBAHRI.aspx) (acessado em Março de 2012)

2 Conor Foley, *Combating Torture: A Manual for Judges and Prosecutors*, Universidade de Essex e Departamento para os Assuntos Externos e da *Commonwealth* do Governo Britânico (British Government Foreign and Commonwealth Office – FCO), 2003, [www.essex.ac.uk/combatingtorturehandbook](http://www.essex.ac.uk/combatingtorturehandbook) (acessado em Março de 2012)

## Advogados e Direitos Humanos

Nas últimas décadas, o direito internacional dos direitos humanos tem provocado um impacto crescente em sistemas legais por todo o mundo e, conseqüentemente, influenciado a atividade profissional diária de juizes, promotores e advogados. Os direitos humanos já não são um aspecto marginal, mas sim “uma área de especialização do Direito... que influencia toda a atividade legal, econômica e social, no Direito público e privado”.<sup>4</sup> No direito internacional dos direitos humanos, a questão da responsabilidade dos Estados é crucial. Os Estados são responsabilizados pelas violações das obrigações estipuladas nos tratados internacionais dos quais fazem parte, mesmo quando não as cometem intencionalmente, e não podem invocar a legislação interna para justificar o descumprimento de responsabilidades legais internacionais, que devem ser realizadas em boa fé.<sup>5</sup> Em diversos países, incluindo o Brasil, as normas internacionais de direitos humanos têm *status* constitucional e são, portanto, invocáveis em âmbito nacional.<sup>6</sup>

A profissão jurídica possui um papel crucial em qualquer democracia constitucional moderna, garantindo a efetiva implementação das obrigações internacionais de direitos humanos dos Estados. O já estabelecido princípio da independência do judiciário não foi, obviamente, inventado para o benefício dos próprios juizes, mas para proteger os indivíduos contra abusos de poder. Conseqüentemente, esses juizes não podem tomar decisões arbitrárias baseadas nas suas preferências pessoais, mas sim de acordo com a estrita aplicação das leis. No que diz respeito à proteção do indivíduo, isto significa que os juizes têm a responsabilidade de aplicar a legislação doméstica e, quando relevante, o direito internacional dos direitos humanos. Um sistema legal baseado no Estado Democrático de Direito também requer promotores de justiça determinados a investigar e levar a juízo casos criminais e ilícitos civis mesmo que cometidos por servidores públicos e agentes do Estado. Defensores públicos e advogados possuem um papel igualmente importante na defesa dos direitos fundamentais, utilizando os instrumentos nacionais e internacionais de direitos humanos, aplicáveis a seus processos.

Considerando o papel essencial tanto dos juizes como dos advogados na administração da justiça, há a convicção predominante de que capacitá-los na área do direito internacional dos direitos

---

3 ‘Human Rights in the Administration of Justice: A Manual on Human Rights for Judges, Prosecutors and Lawyers’ Programa de Qualificação Profissional Número 9. Tradução para o Português implementada no Conselho Federal da OAB em Abril de 2011. Disponível para *download* em: [www.ibanet.org/Human\\_Rights\\_Institute/About\\_the\\_HRI/HRI\\_Activities/Training.aspx](http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/About_the_HRI/HRI_Activities/Training.aspx) (acessado em Março de 2012)

4 *Ibid*, 25.

5 Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, 1986, seção 46.

6 EC Número 45, 30 de Dezembro 2004. No Brasil, as normas internacionais que regem os direitos humanos têm *status* constitucional mediante a sua aprovação legislativa por maioria qualificada, equivalente àquela requerida para a aprovação de qualquer emenda constitucional. As emendas criaram a possibilidade de “federalização” de crimes de direitos humanos – cuja competência é transferida da justiça estadual para a federal, quando estão em julgamento sérias violações.

humanos contribui para fortalecer a proteção dos direitos humanos nos seus respectivos países. Entretanto, faltam dados concretos que demonstrem que tais capacitações realmente façam a diferença, o que é surpreendente considerando o elevado número de organizações nacionais e internacionais que atuam na área. Aferir o impacto dessas formações e a eficácia das metodologias envolvidas é uma questão que provoca grande debate acadêmico na comunidade internacional, especialmente com o aumento considerável da assistência internacional ao desenvolvimento de ações de formação jurídico-legal e de reformas jurídicas ao longo dos últimos 20 anos.<sup>7</sup>

O que é surpreendente no estudo da literatura dedicada à monitoração do desempenho de tais trabalhos de capacitação, é que existem poucos dados concretos ou provas de que a formação em direitos humanos realmente reduz a violação de direitos humanos ou fortalece o Estado de Direito em uma respectiva jurisdição. Na verdade, muitos comentaristas têm expressado a sua preocupação acerca de “provas de sucesso abaixo do esperado” em tais programas e apontam para a necessidade de desenvolver um entendimento baseado em pesquisas concretas para distinguir entre aquilo que funciona ou não.<sup>8</sup> Existe, ainda, uma crescente preocupação de que “formações em direitos humanos” tenham a aparência, às vezes, de “atividades missionárias” através das quais peritos internacionais procuram impor modelos dos países ricos e desenvolvidos do hemisfério Norte nos países menos desenvolvidos do Sul global.

Ess é capítulo descreve o trabalho do IBAHRI no Brasil, incluindo a implementação de um projeto piloto de formação em 2011. Em seguida, destaca três áreas específicas onde a jurisprudência internacional dos direitos humanos é particularmente relevante para o sistema criminal brasileiro. A conclusão aborda a discussão acerca do papel do Brasil como participante ativo no debate sobre a forma como os mecanismos internacionais podem ser utilizados em âmbito nacional, e as boas práticas difundidas para combater violações de direitos humanos e promover o acesso à justiça. Tal como salientado num grande número de capítulos deste livro, o Brasil está atualmente desenvolvendo uma série de práticas inovadoras na área da reforma judicial, e estabelecendo um diálogo internacional onde o papel do Sul global é explicitamente reconhecido. Muitas das parcerias que estão sendo criadas encontram-se ainda numa fase inicial de desenvolvimento, mas tudo indica que essas parcerias apontem na direção de um debate mais rico e construtivo acerca da universalidade, interdependência e indivisibilidade dos direitos humanos no contexto verdadeiramente global.

## O projeto-piloto do IBAHRI no Brasil

Os problemas que afetam a justiça criminal e o sistema penitenciário brasileiros têm sido o tema de numerosos relatórios e estudos realizados por órgãos de monitoramento da ONU e por organizações nacionais e internacionais de defesa dos direitos humanos. O Manual de Combate à Tortura publicado pela Universidade de Essex e o Departamento de Assuntos Externos e da

---

7 Ver ‘Monitoring Performance of Legal and Judicial Reform in International Development Assistance’ L Armytage, Centre for Judicial Studies, apresentado na IBA Chicago Showcase, Setembro de 2006; “Rule of Law Reform in Post-Conflict Countries: Operational Initiatives and Lessons Learnt”, *Social Development Papers*, Número 37, 2006

8 Ver nota 7 acima, Armytage, 2006, 1-3.



Commonwealth do Governo Britânico, por exemplo, foi diretamente inspirado pela visita do Professor Sir Nigel Rodley ao Brasil, quando foi Relator Especial da ONU sobre a Tortura.<sup>9</sup>

O IBAHRI publicou o seu próprio relatório acerca do Brasil, em 2010, centrado especificamente na temática da prisão provisória. O relatório, *Um em cada Cinco: A Crise nas Prisões e no Sistema de Justiça Criminal Brasileiro*, foi lançado na OAB-SP pelo Professor Juan Méndez, atual Relator Especial da ONU sobre a Tortura, e por Mário Thomaz Bastos, ex-Ministro da Justiça.<sup>10</sup> O relatório abordou várias das questões históricas, sócio-políticas e legais relacionadas aos bem documentados desafios enfrentados pelo sistema de justiça criminal brasileiro, e emitiu duas importantes recomendações que criaram os alicerces para futuras atividades do IBAHRI.

Em primeiro lugar, o relatório apoiou as reivindicações para o fortalecimento da Defensoria Pública, o organismo com mandato constitucional para prover assistência jurídica gratuita para os indivíduos que não podem arcar com os seus custos. Em segundo lugar, apontou para a necessidade de canalizar mais esforços para o funcionamento eficiente do sistema legal existente, ao invés de simplesmente criar novas leis e instituições.<sup>11</sup> O relatório também salientou o impressionante esforço da sociedade civil brasileira para lidar com esses problemas e o real compromisso entre aqueles que trabalham com as instituições de justiça estatais e federais para enfrentar os desafios existentes.

Em outubro de 2011, o IBAHRI lançou um manual especificamente para uso dos profissionais jurídicos brasileiros, *Protegendo os Brasileiros contra a Tortura. Um Manual para Juizes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados*,<sup>12</sup> e implementou uma série de cursos de formação em colaboração com importantes instituições de justiça estatais e federais. Mais de 130 juizes, promotores, defensores públicos e advogados foram capacitados em *standards* nacionais e internacionais de direitos humanos.

A iniciativa foi realizada com a colaboração e o aval de diversas importantes instituições jurídicas federais, tais como a Ordem dos Advogados do Brasil, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM), o Conselho Nacional de Defensores Públicos Gerais (CONDEGE), a Defensoria Pública da União (DPU), a Escola da Defensoria Pública do Estado de São Paulo (EDEPE), a Defensoria Pública do Estado de São Paulo, a Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ), o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), as Secretarias para a Reforma do Judiciário, e a Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, junto com diversas organizações da sociedade civil. Uma série de cursos-piloto utilizando o Manual e um currículo de formação especificamente desenvolvido para juizes, promotores, defensores públicos e advogados, foram planejados por um Grupo de

---

9 Relatório do Relator Especial, Sir Nigel Rodley, apresentado em conformidade com a Resolução 2000/43 da Comissão dos Direitos Humanos, Visita ao Brasil C/CN.4/2001/66/Add.2, 30 de Março de 2001

10 *One in five: the crisis in Brazil's prisons and criminal justice system*, Relatório do IBAHRI, Fevereiro de 2010. Disponível para download (Inglês e Português) em: [www.ibanet.org/Human\\_Rights\\_Institute/Work\\_by\\_regions/Americas/Brasil.aspx](http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/Work_by_regions/Americas/Brasil.aspx), acessado em Março de 2012

11 *Ibid*, 6

12 Conor Foley, *Protecting Brazilians against Torture: A Manual for Judges, Prosecutors, Public Defenders and Lawyers*, IBAHRI, Outubro de 2011. Disponível para download em: [www.ibanet.org/Human\\_Rights\\_Institute/HRI\\_Publications/HRI\\_Training\\_Manuals\\_.aspx](http://www.ibanet.org/Human_Rights_Institute/HRI_Publications/HRI_Training_Manuals_.aspx), acessado em Março de 2012.

Trabalho constituído por representantes dessas diversas instituições jurídicas federais em Brasília, um Grupo formalizado pela assinatura de um acordo de cooperação técnica no lançamento do Manual, no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, em outubro de 2011.

Juízes, promotores, defensores públicos e advogados foram oficialmente convidados a participar dos cursos de formação pelas suas respectivas instituições reguladoras e educacionais, e receberam créditos acadêmicos pela participação. Essas instituições jurídicas dividiram entre si a responsabilidade de sediar as formações pelo país. O programa de capacitação teve quatro sessões: em Brasília, no Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; em São Paulo, na Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo; em Fortaleza, na Defensoria Pública do Estado do Ceará; e no Rio de Janeiro, na histórica Sala Tribunal do Júri, a mais antiga do Brasil, organizado pela Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro (EMERJ).

Cada curso teve a duração de dois dias e incluiu palestras focadas na proibição da tortura no direito internacional e sua aplicação à legislação doméstica brasileira, no papel dos juízes na proteção de suspeitos e prisioneiros contra a prática de tortura, na defesa do direito de assistência jurídica, nas salvaguardas contra a tortura, no indiciamento de suspeitos de tortura, e na importância de proporcionar indenizações às vítimas de tortura. Os palestrantes incluíam distintos juristas brasileiros como Gilmar Mendes, ex-Presidente do Supremo Tribunal Federal. Os participantes também foram divididos em grupos de trabalho mistos para a realização de alguns exercícios práticos, como a redação de um relatório para o Comitê contra a Tortura da ONU e a análise de casos concretos envolvendo tortura. Esses exercícios contavam com facilitadores que são servidores da Secretaria de Direitos Humanos, além de convidados como juízes, advogados e especialistas da sociedade civil.

Participaram nestas sessões de treinamento 20 juízes, 18 promotores, 48 defensores públicos, 38 advogados e 12 membros da sociedade civil – um total de 136 participantes. Cada seminário foi composto por um grupo misto de juízes, promotores, defensores públicos e advogados, o que conduziu a discussões particularmente interessantes. Para muitos advogados e defensores públicos, essa foi a primeira oportunidade que tiveram para questionar e interagir abertamente com juízes e promotores sobre esses assuntos em um curso preparatório formal.

As sessões foram, sem dúvida, bem recebidas. Os participantes foram convidados a preencher questionários anônimos de avaliação e 96% dos respondentes considerou o curso “útil” ou “muito útil”. Ainda, 98% dos participantes considerou o material utilizado “relevante” ou “muito relevante”. Aproximadamente metade do total de defensores públicos e advogados participantes tinham participado de cursos em direitos humanos como parte do seu curso de desenvolvimento profissional. É notável o fato de que quase todos os juízes participantes consideraram o curso “muito útil”, apesar de que apenas três participaram anteriormente em cursos de capacitação em direitos humanos, e que em todos os casos isso havia ocorrido durante os seus estudos de graduação ou pós-graduação e não como parte da formação para o desenvolvimento profissional. Apenas dois promotores haviam recebido esse tipo de treinamento previamente. Ou seja, nem os juízes, nem os promotores no Brasil recebem cursos de direitos humanos como parte de sua formação profissional.

Todos os participantes foram da opinião de que um estudo mais aprofundado e uma melhor

compreensão sobre a temática do direito internacional dos humanos por parte dos profissionais jurídicos brasileiros teria um impacto positivo no tratamento de prisioneiros. Ainda, quando questionados sobre práticas que poderiam contribuir para o melhor tratamento de prisioneiros no Brasil, e sobre como a eficácia dos atores responsáveis pelo monitoramento dos centros de detenção poderia ser aprimorada, três quartos dos juízes e mais de metade dos participantes responderam que mais treinamento em direitos humanos era necessário. Embora essa seja apenas uma contida amostra do universo da profissão jurídica brasileira, em quatro das mais importantes cidades do Brasil, ela sugere que realmente existe a necessidade para tal treinamento, especialmente entre juízes e promotores.

O aperfeiçoamento da coordenação entre as instituições judiciárias e a discussão sobre como fazer com que as diferentes partes integrantes do sistema trabalhem melhor juntas, têm sido temas comuns no debate acerca da reforma criminal no Brasil.<sup>13</sup> Isso ficou claro pelas respostas à questão sobre como promover a eficácia dos agentes responsáveis pelo monitoramento dos centros de detenção, uma vez que a maioria dos participantes respondeu que seria através de uma melhor coordenação ou uma melhor aplicação da lei, em particular da Lei de Execução Penal – LEP. A resposta positiva ao formato do treinamento sugere que promover a oportunidade para que juízes, promotores, defensores públicos e advogados possam interagir num mesmo espaço, ainda que sob os auspícios de suas próprias instituições reguladoras e educacionais, pode contribuir para melhorar sua coordenação e eficácia.

É evidente que existe uma necessidade para a realização dessas atividades de capacitação, e que o formato de um programa comum para juízes, promotores, defensores públicos e advogados possui importante valor. Entretanto, para que essa iniciativa tenha um verdadeiro impacto, o seu currículo precisa ser incorporado nos programas contínuos de desenvolvimento profissional das instituições judiciárias relevantes. Esses programas de capacitação deveriam ser empreendidos com uma frequência regular por essas instituições em todo o Brasil. A implementação de tais programas por meio de um grupo de coordenação entre as instituições obviamente promoveria maior sintonia entre as instituições e também, provavelmente, entre os participantes nos seus trabalhos diários. Porém, os problemas do sistema prisional no Brasil não residem tanto na falta de conhecimento acerca dos direitos humanos dentro do Judiciário, mas na preocupação destas autoridades em não passarem a impressão de “leves no tratamento de criminosos”, combinada com a morosidade do sistema de justiça no Brasil –que estende o período em que as pessoas são mantidas em prisão provisória.<sup>14</sup> Contudo, um grupo coordenado das instituições jurídicas brasileiras implementando treinamentos pelo Brasil enviaria um forte sinal dentro do Judiciário e da profissão jurídica, assim como para a sociedade em geral, de que seus órgãos reguladores e educacionais agem de forma séria na proteção dos brasileiros contra a tortura.

Para aferir se esses cursos teriam, de fato, algum impacto ou fariam alguma diferença, é importante, em primeiro lugar, desenvolver um entendimento sério, baseado em pesquisa rigorosa, sobre o que é necessário mudar e como fazê-lo. Além disso, faz-se necessária uma análise de como o Judiciário e a profissão jurídica atuam atualmente. Parte do motivo pelo qual existe pouca prova

---

13 Ver, por exemplo, o relatório do IBAHRI *Um em cada Cinco*, nota 10 acima, em 6.

14 *Ibid*, em 32.

do impacto de projetos de capacitação jurídica está na escassez de dados primários.<sup>15</sup> O governo brasileiro deveria investir num projeto de avaliação nacional da necessidade de treinamento em direitos humanos no Judiciário e na profissão jurídica, bem como uma análise do desempenho desses profissionais em casos envolvendo alegações de tortura. Assim, seria possível medir, de forma concreta, qualquer possível impacto e estabelecer um entendimento mais claro sobre o que funciona ou não. Essa recomendação deveria ser levada em conta para o desenvolvimento de um modelo nacional de treinamento para o Judiciário e para a profissão jurídica como um todo, implementado pelas instituições relevantes.

## Os *standards* internacionais de direitos humanos e o sistema de justiça criminal brasileiro

Embora os cursos de capacitação não sejam uma panacéia, um Judiciário e profissionais jurídicos independentes e capacitados podem melhor proteger os direitos humanos, e promover a responsabilização do Estado por descumprimento. Existem numerosas áreas em que as normas internacionais de direitos humanos pode servir de guia para o trabalho da profissão jurídica brasileira. A seção a seguir resume os padrões atualmente estabelecidos no que concerne ao direito à liberdade e à proteção das pessoas privadas desse direito. Mais detalhes podem ser encontrados no Manual da IBA *Protegendo os Brasileiros contra a Tortura: Um Manual para Juizes, Promotores, Defensores Públicos e Advogados*.

Todo indivíduo possui o direito à liberdade e à segurança pessoal – incluindo o direito de não ser preso arbitrariamente e de não permanecer detido sem ser formalmente acusado.<sup>16</sup> Quando o Estado priva alguém desse direito à liberdade, passa, simultaneamente a assumir o dever de preservar a segurança e garantir o bem-estar dessa pessoa. Indivíduos detidos não devem ser alvo de qualquer violência ou constrangimento além daqueles já resultantes da privação de sua liberdade.<sup>17</sup> Esses direitos são garantidos pelo artigo 7 e 10(1) da Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (PIDCP) que, respectivamente, proíbe a tortura e maus tratos, e salvaguarda os direitos das pessoas privadas de sua liberdade.<sup>18</sup>

---

15 L Bhansali and C Biebesheimer, 'Measuring the Impact of Criminal Justice Reform in Latin America' em T Carothers (ed), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge* (Washington, DC, Carnegie Endowment for International Peace 2006) 310–318

16 Artigo 9º (1), Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos; Artigo 5º, Convenção Europeia de Direitos Humanos; Artigo 6º, Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos; Artigo 7º, Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

17 Comitê dos Direitos Humanos, Comentário 21, artigo 10 (Quadragésima-quarta sessão, 1992), Compilação dos Comentários e Recomendações Gerais adotados pelos Órgãos dos Tratados dos Direitos Humanos, Documento ONU HRI/GEN/1/Rev.1 em 33 (1994), par 3.

18 Ver também, Artigo 3º, Convenção Europeia sobre Direitos Humanos; Artigo 5º, Convenção Americana sobre Direitos Humanos; Artigo 5º da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos; Artigo 37, da Convenção sobre os Direitos da Criança; Artigo 1º, Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher; Artigos 2º e 4º, Convenção Interamericana para a Prevenção, Punição e Erradicação da Violência contra a Mulher; Artigo 16, Carta Africana dos Direitos e do Bem-estar da Criança.

A proibição da tortura e de maus tratos aplica-se a todas as pessoas, em todos os tempos. Alguns direitos humanos, como o direito de não ser detido arbitrariamente, podem, em certas circunstâncias, ser restritos em casos excepcionais, como no caso da decretação de “estado de defesa” pelo Presidente da República, porém, as salvaguardas necessárias à proibição da tortura – como, por exemplo, os períodos limites durante os quais as pessoas podem ser mantidas incomunicáveis – devem continuar sendo aplicáveis.<sup>19</sup> O dever de tratar os detentos com respeito pela sua inerente dignidade humana é uma norma de aplicação universal. Os Estados não podem invocar a falta de recursos materiais ou dificuldades financeiras como justificativa para o tratamento desumano. Os Estados são obrigados a fornecer, a todas as pessoas detidas e presas, serviços que satisfaçam suas necessidades essenciais.<sup>20</sup> A falta de alimentação adequada e de instalações de lazer constitui violação do Artigo 10 do PIDCP, salvo em circunstâncias excepcionais.<sup>21</sup>

O direito universal das pessoas presas ou detidas a ter acesso a assistência jurídica é reconhecido no Artigo 14 do PIDCP e em vários outros instrumentos relativos ao direito ao devido processo legal. O Comitê dos Direitos Humanos da ONU enfatizou que a proteção dos detidos requiere o acesso imediato e regular a cuidados médicos e a advogados<sup>22</sup> e ainda que ‘todas as pessoas detidas devem ter acesso imediato a assistência jurídica’ para que a proteção de seus direitos seja garantida<sup>23</sup>. O advogado deve reunir-se com a pessoa detida em condições que assegurem o sigilo das suas comunicações.<sup>24</sup> As autoridades também devem assegurar que os advogados aconselhem os seus clientes em conformidade com as normas profissionais, sem intimidação, impedimento ou interferência inadequada.<sup>25</sup> A Corte Interamericana de Direitos Humanos considera que, para salvaguardar os direitos de não ser obrigado a confessar culpa e permanecer livre de tortura, a pessoa deve ser interrogada somente na presença do seu advogado e de um juiz.<sup>26</sup> Também concluiu que o direito à assistência jurídica aplica-se desde o primeiro interrogatório.<sup>27</sup>

---

19 Comentário Geral do Comitê dos Direitos Humanos Número 29, Estados de Emergência (art. 4), adotado no 1950º reunião, em 24 de Julho de 2001, parágrafo 16. Ver também *Aksoy vs Turquia*, CEDH, Julgamento de 18 de Dezembro de 1996; *Brannigan and McBride v Reino Unido*, CEDH, Julgamento de 26 de Maio de 1993; *Brogan v Reino Unido*, CEDH Julgamento de 29 de Novembro de 1988; ‘Habeas Corpus em Situações de Emergência’, Opinião consultiva OC-8/87 de 30 de Janeiro de 1987, Relatório Anual da Corte Interamericana, 1987, OAS/Ser.LV/III.17 doc.13, 1987; e ‘Garantias Judiciais em Estados de Emergência’, Opinião consultiva OC-9/87 de 6 de Outubro de 1987, Relatório Anual da Corte Interamericana, 1988, OAS/Ser.LV/III.19 doc. 13, 1988.

20 *Kelly v Jamaica* (253/1987), 8 de Abril de 1991, Relatório do Comitê dos Direitos Humanos, (A/46/40), 1991; *Párkányi v Hungria* (410/1990), 27 de Julho de 1992, Relatório do Comitê dos Direitos Humanos (A/47/40), 1992.

21 *Kelly v Jamaica*, (253/1987), parágrafo 5º

22 Comitê dos Direitos Humanos, Comentário 20, parágrafo 11.

23 Conclusões do Comitê dos Direitos Humanos: Geórgia, Documento ONU CCPR/C/79/Add. 74, 9 de Abril de 1997, parágrafo 28.

24 Comitê dos Direitos Humanos, Comentário 13, Artigo 14 (Vigésima-primeira sessão, 1984), Compilação dos comentários e recomendações adoptadas nos Órgãos dos Tratados de Direitos Humanos, documento ONU HRINGEN/1 Rev.1 em 14 (1994), parágrafo 9.

25 *Ibid.*

26 Relatório da Situação dos Direitos Humanos num segmento da População da Nicarágua de Origem Miskito, OEA Ser. LV/11.62, documento 10, ver 3, 1983, at 100.

27 Relatório Anual da Comissão Interamericana, 1985-1986, OEA/Ser.LV/II.68, documento 8 ver 1, 1986, 154, El Salvador

O Comitê dos Direitos Humanos declarou, ainda, que a proteção dos detidos exige acesso imediato e regular a cuidados médicos.<sup>28</sup> De acordo com o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão, 'a pessoa detida ou presa deve se beneficiar de um exame médico adequado, em prazo tão breve quanto possível após o seu ingresso no local de detenção ou prisão, e, posteriormente, deve se beneficiar de tratamento médico sempre que isso se mostre necessário'. Esses cuidados e tratamentos devem ser fornecidos gratuitamente'.<sup>29</sup> A pessoa detida ou presa tem o direito de solicitar uma segunda opinião médica, de médico de sua escolha, e ter acesso a seu prontuário médico.<sup>30</sup> As Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Pessoas Presas determinam que os presos que necessitem de tratamento de maior complexidade deverão ser transferidos para estabelecimentos especializadas ou para hospitais civis.<sup>31</sup> O Relator Especial da ONU sobre a Tortura recomendou que: 'no momento da detenção, a pessoa detida passe por um exame médico, a ser repetido regularmente, sendo tal exame obrigatório quando da transferência para outro local de detenção'.<sup>32</sup>

O Artigo 9 (3) do PIDCP declara que: 'Qualquer pessoa presa ou detida em virtude de acusação criminal deverá ser conduzida, sem demora, à presença de um juiz ou outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais, e terá o direito de ser julgada em prazo razoável ou ser posta em liberdade.' O Comitê de Direitos Humanos declarou que o direito de questionar a legalidade da detenção aplica-se a todas as pessoas privadas de liberdade e não apenas àquelas suspeitas de terem cometido um delito criminal.<sup>33</sup> Esta questão foi amplamente discutido pelo Comitê dos Direitos Humanos, pela Corte Europeia de Direitos Humanos e pela Comissão Africana de Direitos Humanos e dos Povos. Concluiu-se que a figura do "juiz ou outra autoridade habilitada por lei a exercer funções judiciais" deve ser interpretada como um tribunal ou corte de justiça com poderes para ordenar a libertação da pessoa detida.<sup>34</sup> Deve ser imparcial e independente do órgão que determinou a detenção e também deve tomar decisões sem demora.<sup>35</sup> O Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) recomenda que 'todas as pessoas detidas pela polícia e que deverão permanecer na prisão devem ser levadas fisicamente a juízo para que o juiz delibere sobre a matéria... Levar a pessoa à presença do juiz proporciona uma oportunidade tempestiva e adequada para que o suspeito do crime que tenha sofrido maus tratos possa dar queixa. Além disso, mesmo na ausência de queixa expressa, o juiz poderá agir tempestivamente caso haja outras

---

28 Comitê dos Direitos Humanos, Comentário 20, parágrafo 11

29 Princípio 24.

30 Princípio 25.

31 Regra 22 (2) do regulamento das Regras Mínimas.

32 Relatório do Relator Especial sobre a Tortura, documento ONU A/56/156, Julho de 2001, parágrafo 39 (f)

33 Comitê dos Direitos Humanos, Comentário Geral 8, Artigo 9 (Décima-sexta sessão, 1982), Compilação de Comentários e Recomendações adotada pelo Tratado dos Direitos Humanos, Documento ONU HRI/GEN/1/Rev. 1 at 8 (1994), parágrafo 1.

34 *Brincat v Itália*, CEDH, Julgamento de 26 de Novembro de 1992; *De Jong, Baljet and van den Brink*, CEDH Julgamento de 22 de Maio de 1984, 77 Ser. A 23, Observações finais do Comitê dos Direitos Humanos: Bielorrússia, documento ONU CCPR/C/79/Add. 86, 19 de Novembro de 1997, parágrafo 10, *Rencontre Africaine pour la défense de droits de l'homme v Zâmbia*, (71/92), 10º Relatório Anual da Comissão Africana, 1996-1997, ACHPR/RTP/10º.

35 *Vuolanne v Finlândia*, (265/1987), 7 de Abril de 1989, Relatório do Comitê para os Direitos Humanos (A/44/40), 1989; *Torres v Finlândia*, (291/1988), 2 de Abril de 1990, Relatório do Comitê dos Direitos Humanos, vol II, (A/45/40), 1990, parágrafo 7; *Chahal v Reino Unido*, CEDH Julgamento de 15 Novembro de 1996; *Navarra v França*, CEDH, Julgamento de 23 Novembro de 1993.

indicações de maus tratos (como, por exemplo, ferimentos visíveis, a aparência geral insalubre ou o comportamento da pessoa).<sup>36</sup>

Todas as pessoas privadas de liberdade têm direito a receber tratamento igual, sem discriminação em razão de raça, cor, sexo, orientação sexual, idioma, religião, ideologia política, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou quaisquer outras condições. Entretanto, devem ser levados particularmente em consideração os direitos e as necessidades de categorias especiais de detentos, como as mulheres, os jovens, os idosos, os estrangeiros, as minorias étnicas, as pessoas com diferente orientação sexual, as pessoas enfermas, as pessoas que sofrem de problemas mentais ou deficiências de aprendizado, e outros grupos de indivíduos que podem tornar-se particularmente vulneráveis durante a detenção.

Cabe ao juiz assegurar que os réus, testemunhas e vítimas sejam tratados com justiça e que os acusados de terem cometido atos ilícitos recebam um julgamento justo. Isso requer assegurar que seus direitos sejam sempre respeitados e que somente as provas obtidas de forma lícita sejam admitidas em juízo. Ainda, significa que os responsáveis pela aplicação da lei também devem observar os mesmos ditames. Isso pode exigir que o juiz assuma um papel mais ativo no sentido de garantir que todos os depoimentos e provas tenham sido obtidos e apresentados livremente, e não obtidos por meios coercitivos. Os juízes devem estar sempre alertas para a possibilidade de os réus ou as testemunhas terem sido sujeitos à tortura ou a outras formas de maus tratos. Se, por exemplo, um detento alegar ter sido submetido a maus tratos ao ser levado à presença de um juiz ao final do período de custódia policial, cabe ao juiz registrar a alegação por escrito e imediatamente ordenar um exame de corpo de delito e demais medidas para assegurar que a alegação seja plenamente investigada.<sup>37</sup> Isso deve ser feito mesmo na ausência de uma queixa ou alegação explícita no caso de a pessoa em questão apresentar sinais visíveis de maus tratos físicos ou mentais.

Os membros do Ministério Público têm a responsabilidade específica de garantir que todas as provas reunidas durante a investigação criminal tenham sido obtidas adequadamente, e que os direitos fundamentais do suspeito em uma investigação criminal não tenham sido violados durante o processo. Quando os promotores públicos têm acesso a provas que sabem ou suspeitam, por motivos razoáveis, terem sido obtidas por meios ilícitos, particularmente tortura, devem rejeitar tais provas, informar o juiz da situação e tomar todas as medidas necessárias para que os responsáveis sejam levados à justiça.<sup>38</sup> Qualquer prova obtida por meio de tortura ou maus tratos semelhantes só poderá ser admitida como prova contra os que cometeram tais abusos.<sup>39</sup>

Porém, como bem sabe qualquer pessoa familiarizada com o sistema de justiça criminal brasileiro, muitos desses direitos são sistematicamente violados na prática. Existem três áreas que exigem uma atenção particular, e em relação às quais a profissão jurídica mais consciente das responsabilidades e obrigações internacionais de direitos humanos do Brasil pode impactar no funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro.

---

36 CPT/Inf/E (2002) 1, 14, parágrafo 45.

37 *Ibid.*

38 Orientações da ONU sobre o Papel dos Membros do Ministério Público (Orientação no. 16).

39 Convenção da ONU contra a Tortura e outros Tratamentos Cruéis, Desumanos ou Degradantes ou Punitivos, Artigo 15

## *Presunção da inocência nas decisões em situação de prisão provisória*

O princípio da presunção de inocência encontra-se solidamente estabelecido no direito internacional dos direitos humanos e também está refletido na Constituição do Brasil e em diversas leis infra-constitucionais que procuram salvaguardar os direitos das pessoas detidas.<sup>40</sup>

Isto significa que os juízes estão obrigados a tratar prisioneiros provisórios como inocentes até que se prove o contrário, e que apenas devem ser mantidos detidos em caos excepcionais. Contudo, o Código de Processo Penal Brasileiro permite que os juízes imponham “medidas provisórias”, incluindo prisão preventiva para suspeitos durante o decorrer da investigação policial ou na etapa de instrução dos processos criminais.<sup>41</sup> A prisão preventiva só poderá ser decretada em três circunstâncias: como ‘garantia da ordem pública e da ordem econômica’; para permitir a condução de uma investigação criminal; e para assegurar a aplicação da lei penal.<sup>42</sup> A primeira dessas situações é ampla e subjetiva, embora existam fatores que o juiz deva considerar, por exemplo, se o réu possui antecedentes criminais, um emprego estável, moradia fixa e outros fatores que podem torná-lo mais ou menos propenso a fugir.

Esses fatores tornam mais provável que um réu pobre aguarde julgamento em prisão provisória do que um réu rico; no entanto, essas condicionantes são consistentes com o direito internacional dos direitos humanos. A problemática reside na sua aplicação no contexto social contemporâneo, pois a elevada taxa de sem-tetos no Brasil, juntamente com o alto número de pessoas morando em assentamentos informais, como as favelas, que não têm um endereço formal, significa que essa determinação tenha um grande impacto na prevalência da prisão provisória no Brasil, que mais do que quadruplicou nos últimos 14 anos.<sup>43</sup>

A lei brasileira não define um período máximo para a prisão preventiva, que é definida caso a caso – porém, a Corte Interamericana de Direitos Humanos estabeleceu que uma prisão preventiva que dure dois ou três anos poderá violar a Convenção Americana de Direitos Humanos.<sup>44</sup> Os longos atrasos no sobrecarregado sistema judiciário brasileiro resultam no fato de que as pessoas podem acabar passando mais tempo em prisão provisória do que o tempo de fato previsto em suas sentenças finais. Os *mutirões*, por exemplo, encontraram casos de indivíduos que passaram cinco ou seis anos em prisão provisória. Em maio de 2011, o Brasil introduziu uma nova lei que alterou o Código de Processo Penal para garantir que a prisão provisória seja utilizada como último recurso, em um esforço para reduzir a superlotação carcerária.<sup>45</sup> Isso implica que suspeitos acusados de crimes cuja pena prevista seja de menos de quatro anos não devem ser detidos preventivamente, exceto se não houver nenhuma outra medida disponível, e propõe alternativas como a utilização de monitoramento eletrônico, toques de recolher e prisão domiciliar.

---

40 Código Penal (CP – Decreto-Lei nº 2.848 de 1940), Código de Processo Penal (CPP – Lei nº 3.689 de 1941), Lei de Execução Penal (LEP – Lei nº 7.210 de 1940).

41 CPP, Art. 312.

42 *Ibid.*

43 Conor Foley, *Protegendo os Brasileiros Contra a Tortura*, ver nota 12 acima, 79.

44 *Anthony Briggs v Trinidad e Tobago*, Caso 11.815 Relatório número 44/99; *Neptune v Haiti* Série C Número 1980 (Julgamento de 6 de Maio de 2008)

45 Lei nº 12.403/2011



Se os juízes basearem as suas decisões a respeito da prisão preventiva nos princípios do direito à liberdade e da presunção de inocência, isto implicaria em uma redução expressiva do número de pessoas detidas e, conseqüentemente, um alívio na pressão do já sobrecarregado sistema prisional, tão afetado pela superlotação, pelas deficientes condições de higiene e falta de recursos. Ainda, essas medidas podem reduzir o aumento de grupos criminosos no interior das prisões e, conseqüentemente, a violência nas ruas do Brasil.

### *Ônus da Prova nas alegações de tortura*

O Direito nacional e internacional proíbem, em absoluto, a admissão de provas obtidas através de tortura ou outras formas de maus tratos – e os juízes de todo o mundo têm um papel crucial ao decidirem qual prova deverá ser considerada admissível no julgamento ou perante um tribunal de júri, conforme o caso.<sup>46</sup> Por exemplo, em 2005 a Câmara dos Lordes Inglesa decidiu, por unanimidade, que as provas obtidas dos prisioneiros na Baía de Guantânamo eram inadmissíveis.<sup>47</sup> Seguindo a jurisprudência de proibição absoluta de tortura conforme a Magna Carta Britânica, e observando os direitos fundamentais a um julgamento justo e contra a auto-incriminação, assim como a desconfiança na obtenção de provas sob condições de tortura, os Lordes decidiram que a proibição da tortura existe como parte integrante do direito internacional atual e é uma norma internacional de *jus cogens*.<sup>48</sup>

É dever do juiz garantir que nenhuma confissão ou qualquer outra prova não tenha sido obtida por meio de tortura ou por meio de outra forma de maus tratos. Mesmo não tendo sido apresentada qualquer denúncia por parte do acusado, o juiz deve estar preparado para solicitar que o promotor prove, sem deixar margem para dúvida, que a confissão foi obtida de forma voluntária. No Brasil, o artigo 156 do Código de Processo Penal estabelece que “a prova na alegação incumbirá a quem a fizer, sendo, porém, facultado ao juiz de ofício determinar, no curso das instruções, ou antes da sentença, a realização de diligências para dirimir dúvida sobre ponto relevante”. Conforme observou o Relator Especial das Nações Unidas sobre a Tortura, em seu relatório sobre o Brasil de 2001:

“De acordo com o Presidente do Supremo Tribunal Federal, no caso de denúncias de tortura feitas por um réu durante um julgamento, ocorre a inversão do ônus da prova. O promotor público teria de provar que a confissão foi obtida por meios lícitos e o ônus da prova não caberia mais ao réu que fez a denúncia (...). Se o juiz pretender proceder à instauração de processo contra o suspeito, a confissão em questão, bem como outras provas obtidas por meio

---

46 Constituição Brasileira, Artigo 5º (LVI), Artigo 157, *Kelly v Jamaica* (253/1987), 8 de abril de 1991, Relatório do Comitê dos Direitos Humanos, (A/46/40), 1991; *Conteris v Uruguai* (139/1983), 17 de Julho de 1985, 2 Sel Dec 168; *Estrella v Uruguai*, (74/1980), 29 de Março de 1983, 2 Sel Dez 93.

47 *A (FC) e outros (FC) (Appellants) v Secretary of State for the Home Departments (Respondent)* [2004] UKHL 56 on appeal from: [2002] EWCA Civ 1502.

48 Um princípio fundamental do direito internacional que é aceito pela comunidade internacional dos Estados, do qual não é permitida nenhuma derrogação.

dessa confissão, não devem integrar o conjunto de provas do julgamento original. De acordo com o Presidente do STJ, se uma confissão for a única prova contra um réu, o juiz deve decidir que não há qualquer fundamento para condenar o suspeito.”<sup>49</sup>

Todavia, no seu relatório de seguimento publicado em 2010, o Relator Especial da ONU sobre a Tortura declarou que, de acordo com fontes não-governamentais: ‘Não há informações que sugiram que isso tenha sido implementado. Alegações de tortura são regularmente ignoradas pelas autoridades em todas as fases do sistema de justiça criminal.’<sup>50</sup> Contudo, tal como foi evidenciado pelo Presidente do Supremo Tribunal Federal, assim que uma alegação de tortura é feita, o ônus das prova passa ao Estado; uma interpretação consistente com o direito internacional dos direitos humanos. Por exemplo, a Corte Européia de Direitos Humanos considerou que ‘quando um indivíduo é levado em custódia em boas condições de saúde, mas se encontra ferido no momento de sua libertação, é incumbência do Estado oferecer uma explicação plausível sobre as causas dos ferimentos.’<sup>51</sup> A presunção de que os ferimentos sofridos são resultantes de tortura ou outra forma proibida de maus tratos pode ser afastada se existe uma explicação alternativa plausível, mas cabe às autoridades e aos supostos acusados da prática demonstrarem, de forma convincente, que as alegações são infundadas. Dada a dificuldade em provar sérias violações aos direitos humanos, como tortura, a Corte Interamericana de Direitos Humanos decidiu, durante o seu emblemático julgamento *Velásquez Rodríguez*, que a prova de que um indivíduo sofreu atos de tortura pode ser estabelecida com base em ‘provas circunstanciais ou indiretas, ou até inferência lógica.’<sup>52</sup>

É crucial que maior atenção seja concedida a provas corroborativas, e que o *standard* para a apresentação de provas não seja estabelecido demasiadamente alto, ao ponto de não ser possível alcançá-lo realisticamente.<sup>53</sup> Se os juizes brasileiros aplicassem os padrões internacionais de direitos humanos nas suas considerações acerca de provas corroborativas circunstanciais ou indiretas ao considerarem se uma alegação de tortura é fundada ou não, isso faria com que exercessem sua responsabilidade constitucional de proteger aqueles privados de liberdade contra atos de tortura ou outras formas de maus tratos.

---

49 Ver nota 6 acima, parágrafos 101-102.

50 Relatório do Relator Especial, Manfred Nowak, elaborado em seguimento às recomendações emitidas pelo Relator Especial quando de suas viagens ao Azerbaijão, Brasil, México, Camarões, China, Dinamarca e Geórgia.

51 *Ribitsch v Áustria*, Julgamento do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos 1995; *Aksoy v Turquia* Julgamento da CEDH, em 18 de Dezembro de 1996, *Assenov and others v Bulgária* Julgamento da CEDH, de 28 de Outubro de 1998; *Kurt v Turquia*, Julgamento da CeDH, em 25 de Maio de 1998; *Çakici v Turquia*, Julgamento da CeDH, em 8 de Julho de 1999; *Akdeniz v Turquia*, Julgamento da CEDH, de 31 de Maio de 2001.

52 CortelDH, caso *Velásquez Rodríguez*, Julgamento de 29 de Julho de 1988, Série C Número 4, parágrafo 124

53 Foley, *Protecting Brazilians against Torture*, ver nota 12 acima, at 74.

## **Responsabilidade judicial para combater a tortura**

Não obstante a persistência da prática de tortura no Brasil, até o momento foram raras as acusações desenvolvidas com sucesso nos termos da Lei de Tortura brasileira, e a maioria dessas acusações não foi feita contra autoridades oficiais estatais.<sup>54</sup>

É dever dos promotores públicos iniciar investigações para alegações de tortura, garantir que as provas analisadas durante os procedimentos criminais tenham sido obtidas legalmente, e conduzir inspeções de acordo com os padrões internacionais de direitos humanos. Os promotores públicos e os advogados desempenham um papel essencial na proteção dos direitos fundamentais através do recurso a normas nacionais e internacionais de direitos humanos. Contudo, cabe essencialmente ao juiz aplicar o direito nacional e, quando relevante, internacional, e presidir imparcial e independentemente a administração da justiça de forma a garantir que o direito ao devido processo legal seja observado para todos os acusados. O direito internacional dos direitos humanos também obriga o Estado a manter sob constante revisão todas as normas referentes ao interrogatório e às práticas e procedimentos destinados a orientar o tratamento dos detidos, para prevenir casos de tortura e maus tratos.<sup>55</sup> Isto significa que os juizes brasileiros também deveriam assumir um papel pró-ativo no monitoramento do funcionamento do sistema de justiça criminal, para garantir que este se adequa aos padrões internacionais, emitindo recomendações para reforma quando necessário e interpretando a lei de forma a garantir sua observância ao direito internacional.<sup>56</sup>

Em termos políticos e operacionais, o sistema judiciário brasileiro é provavelmente um dos mais independentes da América Latina. Os juizes estão, portanto, bem colocados para afirmar seu dever constitucional de proteger os cidadãos brasileiros contra a tortura ou outras formas de maus tratos. A aplicação das normas de direito internacional podem apenas contribuir para promover a importância de suas posições enquanto garantidores da administração justa e adequada da justiça.

---

54 Embora os registros compreensivos do número total de acusações que ocorreram desde a entrada em vigor da Lei sobre o Crime de Tortura em 1997 não estejam disponíveis, é consensual que os números são significativamente reduzidos. Um relatório publicado por um grupo de ONGs brasileiras de Direitos Humanos, por exemplo, conclui que no Estado de São Paulo, que possui a maior população prisional no país, apenas haviam sido registradas 12 acusações nos termos da lei que define os crimes de tortura entre 1997 e 2004, e que a maioria foi contra indivíduos particulares. *Análise do Cumprimento pelo Brasil das Recomendações do Comitê da ONU contra a Tortura, Programa dhINTERNACIONAL*, Movimento Nacional de Direitos Humanos, Regional Nordeste – MNDH/NE e Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP, Julho de 2005, 6.

55 Comitê dos Direitos Humanos, Comentário Geral 20, parágrafo 11.

56 Foley, *Protegendo os Brasileiros contra a Tortura*, ver nota 12 acima, à 69.

## Colaborando com as autoridades

O projeto do IBAHRI adotou a postura consciente de colaborar com as autoridades brasileiras, ao invés de adotar a estratégia de “documentar e denunciar” a prática de tortura, o que, por vezes, é o procedimento adotado em outros locais e mesmo por outras organizações de direitos humanos no Brasil. Essa foi uma decisão estratégica da organização, baseada em como trabalhamos e também em nossa avaliação da situação atual no Brasil. É importante salientar que não interpretamos o nosso método de “parceria estratégica” como algo contraposto ao trabalho daquelas organizações que adotam estratégias de *advocacy*. De fato, as duas estratégias podem ser consideradas como complementares uma vez que ambas contribuem para a expansão do espaço dentro do qual podemos trabalhar para obter mudanças progressivas.

A reforma da justiça criminal no Brasil requer uma estratégia de ação integral e ampla. Os problemas específicos que afetam as prisões brasileiras não podem ser analisados de uma forma isolada do contexto do desafio maior de combater o crime na sociedade. Contudo, como foi descrito acima, atividades de capacitação podem contribuir para mudanças de atitudes. De fato, o IBAHRI considera o seu próprio programa como oferecendo uma contribuição para o Plano de Ações Integradas para Prevenção e Controle da Tortura do governo brasileiro, que prevê a integração de cadeiras de direitos humanos na formação de juízes e de outros profissionais do sistema de justiça criminal.<sup>57</sup> Ele pode, ainda, contribuir para os esforços do Governo na implementação das suas obrigações segundo a Convenção da ONU contra a Tortura e o recentemente ratificado Protocolo Facultativo, que prevê a criação de mecanismos nacionais para inspecionar estabelecimentos de detenção por todo o Brasil.

Como parte dessa abordagem, o IBAHRI também está publicando um “kit de formação”, voltado àqueles que tem a responsabilidade de levar a cabo inspeções em estabelecimentos de detenção. A Lei de Execução Penal (LEP) especifica que todos os estados devem estabelecer um *Conselho Penitenciário* e um *Conselho da Comunidade*. O Conselho Penitenciário é um órgão de assessoramento técnico formado por profissionais e acadêmicos nomeados pelo governador do estado. É responsável por fornecer recomendações aos juízes com relação a cada preso, analisado individualmente, para recomendar se deve receber liberdade condicional, indulto ou ter a sentença substituída e, se e quando deve ser transferidos para estabelecimentos com níveis mais baixos de segurança.

Toda jurisdição deve possuir um Conselho da Comunidade, composto por, pelo menos, um representante de associação comercial ou industrial, um advogado indicado pela Seção da OAB, um defensor público indicado pelo Defensor Público Geral e um assistente social, escolhido pela Delegacia Seccional do Conselho Nacional dos Assistentes Sociais. Os Conselhos da Comunidade têm o dever de ‘visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na comarca, entrevistar presos, apresentar relatórios mensais ao juiz da execução penal e ao Conselho Penitenciário, e diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para a melhor assistência ao

---

57 ‘Plano de Ações Integradas para Prevenção e Controle da Tortura no Brasil’, Comissão Permanente para o Combate à Tortura e à Violência Institucional, Sub-Secretariado dos Direitos Humanos, Gabinete Presidencial; Brasília, Dezembro de 2005.

preso e internado, em cooperação com o diretor do estabelecimento.<sup>58</sup> Também devem apresentar relatórios mensais ao juiz da Vara de Execução Penal encarregado de processar os pedidos dos presos para liberdade condicional e outros benefícios.

O elemento leigo dos Conselhos da Comunidade também tem por objetivo fortalecer os laços com as comunidades locais e, assim, contribuir para a reintegração dos egressos após a sua libertação da prisão. O Ministério Público e o Poder Judiciário possuem igualmente um papel de monitoramento das condições das prisões e devem realizar inspeções mensais. Em 2009, o CNJ aprovou uma resolução obrigando todos os juizes da execução penal a criarem Conselhos da Comunidade, e a IBA gostaria de desenvolver um projeto em parceria com o Poder Judiciário para reforçar a resolução e apoiar os Conselheiros. O Mutirão Carcerário, discutido com maior detalhe no primeiro capítulo deste livro, oferece um possível modelo de como isso poderia ser desenvolvido.

Como é descrito em outros capítulos deste livro, na prática, o sistema de monitoramento do sistema penitenciário permanece fraco. O IBAHRI espera que o seu “kit de formação” contribua para o fortalecimento da capacidade destes organismos responsáveis pelas inspeções, através da produção e distribuição de panfletos, materias informativos e de treinamento específico. Nós entendemos essa iniciativa como complemento do trabalho das instituições já existentes e esperamos trabalhar com elas no desenvolvimento de um programa de formação.

## Parcerias internacionais

A parte final do projeto do IBAHRI no Brasil baseia-se numa parceria estabelecida com o Instituto Innovare, cujo trabalho é abordado no quarto capítulo deste livro. Em 2010, a IBA e o Innovare lançaram um prêmio especial para projetos criativos brasileiros de promoção do acesso à justiça como parte de um programa anual de premiação. O prêmio foi atribuído ao programa ‘Começar de Novo’, do Juiz Erivaldo Santos, que se distinguiu dos restantes 36 candidatos ao prêmio em todo o Brasil. Esse programa visa promover a reabilitação de presos e egressos através de qualificação profissional e de atividades de cidadania, oferecendo-lhes a esperança de começar uma nova vida, assim como contribuindo para a redução da sua reincidência - um dos desafios mais persistentes para o sistema de justiça criminal do Brasil. Como parte do prêmio, o IBAHRI organizou uma visita de estudo para o Juiz Santos à África do Sul e Moçambique, com o objetivo de proporcionar uma oportunidade de troca de idéias e experiências com outros atores que trabalham na mesma área.

O Começar de Novo começou como uma iniciativa de pequena escala, mas desde então foi ampliada pelo CNJ em um programa nacional. O Governo de Moçambique está atualmente buscando criar a sua própria versão do programa, e o IBAHRI está desenvolvendo um esquema de assistência técnica entre o Brasil e Moçambique para promover essa integração. Em contrapartida, tendo observado na Constituição Sul-Africana um limite temporal para a obrigatoriedade de supervisão judicial após a detenção, no seu retorno ao Brasil o Juiz Santos organizou-se com grupos, incluindo a Defensoria Pública, para tornar-se um proeminente defensor da adoção da mesma medida no

---

58 LEP, Artigo 81.

Brasil. Atualmente, uma proposta de emenda constitucional, que prevê um limite temporal de 24 horas para a obrigatoriedade de supervisão judicial após a detenção, aguarda uma decisão no Senado Brasileiro.<sup>59</sup> Essa iniciativa é um bom exemplo de como a parceria entre uma organização que identifica e promove boas práticas nacionalmente, e capaz de facilitar o contato com a comunidade legal internacional através de suas redes de contatos, além de promover a elaboração de estratégias e ações comuns, pode contribuir para a reforma penal.

O IBAHRI continua, ainda, estabelecendo comunicações e contatos entre as várias instituições judiciais e a sociedade civil. Nós vemos isso como parte de um processo contínuo de diálogo internacional, no qual atores brasileiros provavelmente terão uma voz cada vez mais influente. Os profissionais jurídicos brasileiros têm desempenhado um papel crescente nas missões internacionais e sessões de formação da IBA. Com a ascensão mundial do Brasil como potência econômica e política, é natural que o país também influencie o processo de reformas de direito internacional e modele o futuro da profissão jurídica ao redor do mundo.

---

<sup>59</sup> Projeto de Lei do Senado, Número 554 de 2011.

## CAPÍTULO NOVE

Lutando pela Paz nas Favelas  
do Rio de Janeiro e além

Luke Dowdney

## Introdução

*Luta Pela Paz* é uma organização comunitária que foi criada para trabalhar com crianças e jovens de comunidades que sofrem com o crime e a violência no Rio de Janeiro. O projeto nasceu no Complexo da Maré, uma comunidade de 17 favelas territorialmente dividida por duas facções de drogas, onde os jovens portam abertamente arma de guerra (M16, AK-47, AR-15, granadas). Desde então, *Luta Pela Paz* expandiu suas atividades abrindo um centro em Londres, executado no mesmo modelo, e está cada vez mais ajudando a desenvolver outros projetos semelhantes em todo o mundo. Podendo, portanto, ser considerado uma exportação de sucesso de uma iniciativa social brasileira.

*Luta Pela Paz* tem como alvo jovens em risco, inclusive os envolvidos e os afetados pela criminalidade e violência, e aqueles que não estão na escola ou não possuem emprego. Ele usa o esporte como um ponto de partida, também ajuda os participantes a entrarem no mercado de trabalho formal e a desenvolver habilidades de liderança. O projeto oferece serviços educacionais, de apoio e uma série de aulas de desenvolvimento pessoal para promover alternativas à violência, a gangues e ao tráfico de drogas, ou para ajudar estas pessoas a deixarem as gangues. *Luta Pela Paz* ajuda os participantes a melhorarem suas vidas e seus bairros, e a obter o conhecimento prático para se tornarem líderes em suas comunidades. Nos últimos dez anos, aqueles de nós envolvidos na sua criação e gestão ganharam uma grande experiência ao trabalhar com a juventude vulnerável, o que acreditamos ter uma vasta aplicabilidade internacional.

O projeto foi originalmente criado em 2000, enquanto eu estava trabalhando para a organização não-governamental *Viva Rio*. Em 2007, tornou-se independente em seu próprio direito. Nos primeiros dez anos da sua existência, *Luta Pela Paz* já treinou mais de 7.000 jovens e produziu dois campeões nacionais brasileiros, que são agora candidatos para a equipe de boxe olímpico. Uma de empresa de vestuário esportivos - Luta - também foi desenvolvida ao longo do projeto.

Como um ex-boxeador amador, descobri que meu envolvimento com o esporte me deu um jeito de falar com os jovens que outros projetos tradicionalmente não conseguiram alcançar. Montamos o projeto em uma pequena academia no Complexo da Maré e, inicialmente, tínhamos apenas dez participantes, embora o número tenha crescido rapidamente. Através de ouvi-los explicar a política da comunidade em que estávamos trabalhando, o que motivou as pessoas a se unirem a gangues armadas e o que essas gangues precisavam cumprir, fomos capazes de desenvolver uma metodologia altamente sensível, que pode ajudar a protegê-los contra essas influências. Deve ser enfatizado que esta metodologia, que é descrito em maior detalhe abaixo, surgiu a partir de nossas experiências práticas e aprendizado enquanto desenvolvíamos o *Luta Pela Paz*, em vez de uma construção teórica que tentamos impor de cima para baixo.

Este capítulo começa com uma breve descrição de “situações de violência armada organizada”, que foi desenvolvido primeiramente pelo *Luta Pela Paz* e agora é cada vez mais aceito pelos governos e agências internacionais como um fenômeno específico a ser abordado. Isso é seguido por uma visão geral do projeto, que traça o seu desenvolvimento ao longo dos últimos dez anos. *Luta Pela Paz* foi desenvolvido em um contexto específico, moldado pelo aparecimento de gangues fortemente armadas do tráfico de drogas no Rio de Janeiro, na década de 1980 e 1990. Essa história é brevemente traçada para situar o contexto de como e por qual motivo desenvolvemos



a metodologia que fizemos. A própria metodologia é então explicada, seguida por uma discussão de sua ampla aplicabilidade e de como *Luta Pela Paz* está atualmente transformando-se em uma organização internacional.

Londres e Rio de Janeiro são as próximas duas cidades eleitas para sediar os Jogos Olímpicos mundiais e *Luta pela Paz* está atualmente trabalhando em ambas as cidades. Esperamos que nossas experiências de uso do esporte para promover a inclusão social possa ajudar a estimular iniciativas semelhantes em todo o mundo, mas também que as lições que temos aprendido possam ser um benefício prático para outros projetos.

## Situações de violência armada organizada

O Brasil tem uma das maiores taxas de homicídio do mundo.<sup>1</sup> Embora não esteja em guerra, mais pessoas (e especificamente crianças) estão morrendo no Rio de Janeiro do que em muitos países em conflito civil.<sup>2</sup> Por exemplo, entre 1987 e 2001, 467 crianças foram mortas como resultado do conflito entre Israel/Palestina. Durante o mesmo período, 3.937 crianças morreram por violência armada no Rio de Janeiro.<sup>3</sup>

De 1978 a 2000, estima-se que 49.913 mortes de pessoas foram causadas por armas de fogo apenas no Rio de Janeiro.<sup>4</sup> A violência armada é a principal causa de mortalidade entre os jovens, com a mortalidade relacionada a armas de fogo chegando a 59 por cento de todas as mortes entre os 14 e 19 anos de idade.<sup>5</sup> De acordo com estatísticas do Ministério da Saúde do Brasil, entre 1998 e 2008, um total de 198,085 pessoas foram vítimas de homicídio no Brasil, a maioria por causa da violência armada. Os jovens entre 15 e 24 anos são o grupo mais afetado por esta tragédia, representando oito por cento da população no Brasil nesse período, mas um total de 16 por cento das mortes.

O Rio de Janeiro não pode ser considerado um estado tradicionalmente definido em «guerra» ou de «conflito armado» pela simples razão de que o Estado não é o objeto deliberado dos ataques. As facções são orientadas economicamente e não têm interesse em derrubar ou tomar o lugar do Estado. Embora a violência seja muitas vezes descrita como uma «guerra» por políticos e pela mídia, é importante ressaltar que esse não é o caso. As disposições do direito humanitário internacional, ao invés de direitos humanos, se aplicam ao uso da força em zonas de guerra ou situações de conflito armado, que, em termos práticos, significa um menor nível de proteção jurídica para as populações civis. Sob a lei de direitos humanos, o uso da força letal deve cumprir o critério da estrita necessidade. O Direito Internacional Humanitário, em contraste, permite o uso de tal força

---

1 Julio Jacobo Waiselfisz, *Mapa da Violência 2010* (Instituto Sangari, São Paulo, 2010) disponível em: [www.sangari.com.br/midias/pdfs/MapaViolencia2010.pdf](http://www.sangari.com.br/midias/pdfs/MapaViolencia2010.pdf), acessado em Março de 2012.

2 Julio Jacobo Waiselfisz, *Mortes matadas por arma de fogo no Brasil 1979–2003* in UNESCO Serie Debates VII, 2005 disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001399/139949por.pdf> acessado em Março de 2012.

3 See Luke Dowdney, *Children of the drug trade: a case study of children in organised armed violence in Rio de Janeiro* (7Letras, Rio de Janeiro 2003).

4 DATASUS – Ministério da Saúde, banco de dados da Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro

5 *Ibid.*

em uma gama mais ampla de circunstâncias. Também é importante notar que enquanto o exército tem, em algumas ocasiões, sido enviado para apoiar a polícia, esta é a principal responsável pela manutenção da ordem, que continua a ser principalmente um encargo civil ao invés de uma tarefa militar.

No entanto, estima-se que existam 10.000 jovens armados e envolvidos no tráfico de drogas no Rio de Janeiro, e suas estruturas e organização são extremamente hierárquicas em nível local. As facções são menos estruturadas em nível da cidade e as três principais facções, que são discutidas em detalhe mais adiante, não são unificadas internamente através de uma hierarquia tradicionalmente entendida como militar ou corporativa. As facções não podem ser separadas em termos de ideologia ou objetivo, embora elas sempre procurem “demonizar a outra”, doutrinando os membros da comunidade, especialmente os jovens, a odiar e a temer outras facções e pessoas de comunidades dominadas por facções rivais. As facções estão geograficamente definidas através do domínio das favelas, onde são ancoradas a venda de drogas, e as favelas são controladas através de uma política de quase dominação, imposta através de regras e punições extrajudiciais. Até as recentes campanhas de «pacificação» começarem, as facções foram uma presença constantemente armada nas comunidades de favela que dominavam.

As facções municiam-se com armas de guerra e estão envolvidas com altos níveis de violência provocados por armas pequenas para proteger o comércio ilícito de drogas, seu objetivo econômico primário. Elas procuram defender seus pontos de venda da invasão da facção rival igualmente bem organizada e das batidas policiais. Territorialização é uma questão econômica, pois as comunidades faveladas fornecem bases de poder defensáveis, onde a venda de drogas podem ser assentadas. O território é dominado simplesmente para o ganho econômico, não em oposição direta ao Estado. A dominação quase política das comunidades de favela é primariamente uma questão de segurança, permitindo que facções se entrincheirem dentro da comunidade a fim de defenderem a si mesmas e a sua atividade econômica ilícita.

Até recentemente, o Estado respondia ao aumento da violência armada organizada através de medidas puramente repressivas. A polícia mata mais de 1.000 supostos criminosos por ano apenas no Rio de Janeiro, muitas vezes em circunstâncias que dão origem a preocupações sobre execuções extrajudiciais. Houve também um aumento drástico no número de menores condenados por crimes relacionados a drogas. Entre 1980 e 2001, por exemplo, o número de condenações de adolescentes registrados por crimes relacionados com drogas aumentou uns espantosos 1.340 por cento. Esse acréscimo começou no início da década de 1980, quando as primeiras facções estabeleceram-se em favelas do Rio de Janeiro, e cresceu principalmente a partir de 1993, quando as disputas de facções de drogas eram intensas.

A partir de meados da década de 1990, as crianças e os adolescentes começaram a substituir traficantes mais velhos em funções antes só realizadas por traficantes adultos. Isso foi devido a muitos traficantes adultos terem sido presos ou mortos, abrindo o caminho para que mais crianças entrassem no comércio de drogas como uma ocupação em tempo integral. Como é descrito neste livro, a taxa de reincidência de egressos é alta no Brasil, significando que provavelmente lidar com a criminalidade juvenil com prisão é uma política autodestrutiva. Uma estratégia mais holística precisa ser desenvolvida, em que a polícia, o setor judiciário, os serviços sociais e a sociedade civil trabalhem juntos para combater as raízes da criminalidade e da violência.

## Criação do *Luta Pela Paz*

Nós escolhemos o Complexo da Maré para estabelecer o *Luta Pela Paz* principalmente porque era um dos lugares mais difíceis e perigosos que poderíamos pensar para se trabalhar. O Complexo da Maré tem uma das maiores taxas de mortalidade de jovens no Rio de Janeiro. Sua economia local é baseada em pequenos negócios, comércio informal e tráfico de drogas. É uma comunidade de baixa renda com altos níveis de exclusão social, pobreza e desemprego. Muitas crianças e adolescentes são empregados pelas facções armadas como “aviãozinhos”, olheiros e vendedores de drogas. Muitos portam armas de fogo e patrulham a comunidade a noite, defendendo o território de grupos rivais e da polícia. Tiroteios ainda são ocorrências regulares, embora os níveis de violência tenham diminuído nos últimos anos.

Nós originalmente nos baseamos em uma pequena academia alugada em que dez jovens da comunidade local participavam de treinamento de boxe e aulas de cidadania, destinadas a educá-los no desenvolvimento pessoal e comunitário. A participação em breve quadruplicou a 40 e o projeto continuou a crescer desde então. Em 2005, o *Luta Pela Paz* mudou-se para uma academia construída para esse fim, com um ginásio de esportes com chuveiro e instalações sanitárias, bem como salas de aula, um centro de tecnologia da informação e uma sala para os funcionários. Ele agora treina cerca de 1.600 crianças a cada ano.

Em 2010, Roberto Custódio tornou-se nosso pugilista de maior sucesso até hoje, ganhando o campeonato nacional brasileiro de boxe. Roberto faz parte da seleção brasileira de boxe e as vitórias de sua carreira incluem vários Campeonatos Luvas de Ouro. Ele ingressou no *Luta Pela Paz* em 2001, com 14 anos de idade. Em novembro de 2011, Thayson de Souza tornou-se nosso segundo campeão nacional de boxe e os dois estão agora em pré-seleção para a equipe olímpica brasileira. Outros membros do *Luta Pela Paz* também ganharam medalhas de bronze nos campeonatos nacionais e Pan-Americano. Como fator relevante, centenas de graduados de nossas classes concluíram a sua escolaridade, obtiveram trabalho e ainda conquistaram o ingresso em universidades.

A inovação do *Luta Pela Paz* gira em torno do uso de métodos não-tradicionais, boxe e artes marciais, para envolver os jovens onde os métodos tradicionais não estão trabalhando. Ele desenvolve também um programa integrado que é adaptado para suportar o indivíduo com opções de apoio para lidar com um problema multicausal. Esse processo é suportado tanto pela prática de campo quanto pela ampla pesquisa etnográfica/teórica. Ao contrário de muitos programas que se concentram em apenas uma solução (por exemplo, educação), *Luta pela Paz* integra uma série de ações para responder a uma série de problemas que os jovens possam ter. Quando não podemos oferecer um serviço, os jovens são encaminhados para outros programas através de uma rede de atores locais. *Luta Pela Paz* recebe também jovens a partir dessa rede, ajudando a complementar outros serviços.

Em 2007, o *Luta Pela Paz* expandiu suas atividades para se tornar uma instituição de caridade registrada na Inglaterra, com a abertura de uma Academia *Fight for Peace* em North Woolwich (leste de Londres). Aquela área também sofre com o elevado desemprego, a falta de instalações de lazer e oportunidades para crianças e jovens e tem um alto nível de criminalidade juvenil. Embora existam diferenças dramáticas entre Rio de Janeiro e Londres, há semelhanças entre certos

fatores de risco. No Reino Unido, há menores taxas de criminalidade, mas a violência dos jovens (principalmente os crimes com armas brancas) é problemática. As academias do Rio e de Londres usam a mesma metodologia e aprendem continuamente uma com a outra.

O lançamento da linha de vestuário *LUTA*, uma nova marca de esportes *top-of-the-range*, deve ser visto como uma iniciativa separada, mas complementar. *LUTA* é um vestuário para luta, treinamento e estilo de vida, em que a companhia tem um plano de 50 por cento de participação nos lucros com o *Luta Pela Paz*. Foi criada com importantes fundos de capital privado e, enquanto a empresa ainda está nos estágios iniciais de desenvolvimento, já iniciou o seu comércio on-line ([www.luta.co.uk](http://www.luta.co.uk)) e em varejistas selecionados no Reino Unido.

*LUTA* é conscientemente mantida como uma entidade autônoma e comercializa suas roupas com seus próprios méritos. A ideia original para a produção de uma marca dessa gama veio depois que se começou a dar camisas como prêmios aos participantes do projeto. Elas se tornaram tão populares que percebemos que tinham potencial para se tornar um item de moda internacional. Bem como um meio para ajudar a financiar as atividades do nosso projeto, *LUTA* nos auxilia a estabelecer uma 'identidade de marca', o que reforça as peças-chave da metodologia que será discutida a seguir. Boxe e artes marciais podem fornecer modelos positivos para os jovens, canalizando a agressividade da juventude em autodisciplina, controle e respeito às regras. O nosso objetivo é inspirar os jovens com quem trabalhamos para reforçar o seu sentimento de autoestima e se tornarem destemidos quando dizem que eles são orgulhosos em defender a paz.

O envolvimento no crime, gangues e violência armada é muitas vezes uma resposta do jovem a aliciadores e a influências externas. Por exemplo, se um jovem tem uma educação limitada, sem perspectivas reais de emprego, relações familiares fracas, sente-se socialmente excluído, sofreu assédio da polícia ou de outros jovens e não tem nada para fazer, então, juntar-se a uma gangue pode satisfazer uma série de necessidades. Gangues podem oferecer uma renda; potencialmente um caminho em ascensão; amizade para substituir as relações familiares; um sentido de identidade, sentimentos de poder através da posse de armas; a proteção contra outros jovens e a polícia; comportamento baseado em adrenalina; e acesso a drogas e festas.

O envolvimento individual é multicausal e, correspondentemente, programas que visam a proteger as pessoas contra a violência também devem ter uma metodologia holística e integrada. Enquanto houver uma escassez de outras respostas (ou opções) para os jovens, ou a falta de contra-influências que apoiem o não-envolvimento ao crime, muitas gangues continuarão a representar uma escolha racional - possivelmente a única opção realista. Alterações de comportamento entre os jovens que acedem aos programas terão de ocorrer em um nível subjacente (por exemplo, tomada de decisão baseada no desenvolvimento social, moral e emocional), e um nível aberto de progressão/saída (por exemplo, resultado da educação ou do emprego). Os políticos terão de aceitar que cada vez mais táticas repressivas de policiamento e o sistema de justiça juvenil não podem ser a única medida política concentrada para esse problema, se é para se obter sucesso. A fim de proporcionar alternativas para a influência dos grupos armados no Rio de Janeiro, também precisamos entender sua história, motivação e estrutura.

## Uma breve história do comércio de drogas no Rio de Janeiro

A organização sistemática do mercado do varejo de drogas do Rio de Janeiro tem suas raízes na prisão, com a criação da primeira facção de droga, o Comando Vermelho, que se esboçou na inspiração de presos políticos durante a ditadura. Seus membros logo perceberam que sua organização interna na prisão poderia ser utilizada para ganho lucrativo. Baseado na prisão, o Comando Vermelho tinha poder sobre os seus membros dentro e fora do sistema prisional, visto que todo criminoso profissional sabe que, se liberado, eles podem um dia serem novamente detidas e encarcerados novamente. Não cumprir as instruções do Comando Vermelho, enquanto livre, significaria voltar para a prisão como um traidor para ser punido pelo grupo.

Pelo final da década de 1970, os membros encarcerados do Comando Vermelho começaram a organizar atividades criminosas (principalmente assaltos a bancos e sequestros) e foram, posteriormente, conseguindo comprar sua liberdade com ganhos ilícitos levados para a prisão. Isso coincidiu com a chegada da cocaína, transportados para o Rio da Bolívia, Peru e Colômbia para exportação ao oeste e para as vendas locais. Assaltantes de bancos libertados vinculados ao Comando Vermelho perceberam os grandes lucros que poderiam ser feitos a partir da venda de cocaína. Como resultado, eles realizaram uma série de assaltos a bancos e sequestros para financiar um movimento combinado para o negócio de drogas no varejo.

As bocas de fumo, tradicionalmente baseadas nas favelas e orientadas para a maconha, foram vistas como a base de distribuição ideal para venda de cocaína no varejo. Filiais do Comando Vermelho começaram a organizarem-se, juntamente com os territórios das favelas, dentro de uma estrutura livre de apoio mútuo. A fim de monopolizar o mercado, armas e dinheiro para comprar um primeiro carregamento de cocaína seriam emprestados aos membros para assumir as bocas de fumo já estabelecidas ou criar novos entes, sob a bandeira coletiva do Comando Vermelho e por uma percentagem dos lucros futuros. Quadrilhas hierarquicamente estruturadas foram estabelecidas dentro de favelas, a fim de defender pontos de venda e as comunidades do entorno da invasão da polícia ou do ataque de outras gangues. Entre 1984 e 1986, os primeiros soldados do tráfico começaram a aparecer.

Estruturas similares começaram a ser replicadas em diferentes territórios das favelas. A organização local foi baseada nas necessidades militares de defesa e invasão, e em uma divisão simples do trabalho para o empacotamento e venda de drogas. Essa estrutura manteve-se praticamente inalterada até hoje. Durante este período, o tráfico de drogas tornou-se conhecido como «O Movimento» e o papel do “*dono*” da comunidade tornou-se a posição quase exclusiva de traficantes de drogas, ao contrário de bicheiros, criminosos importantes ou vigilantes, como visto anteriormente. Cada “*dono*” estava de acordo com outros “*donos*” também filiados do Comando Vermelho e, portanto, em sua origem, este grupo pode ser visto como uma rede de atores independentes afiliados, ao invés de uma organização estritamente hierárquica com uma figura única no topo.

A morte de alguns membros importantes do Comando Vermelho, na segunda metade da década de 1980, levou à desconfiança crescente e à rivalidade entre seus líderes. A partir de 1986, o Comando Vermelho começou a se fragmentar internamente e as disputas pelo controle territorial entre os chefes tornaram-se comuns e cada vez mais violentas. O aumento de conflitos mortais durante a segunda fase do tráfico de drogas marcou a decomposição crescente de uma organização fundada na confiança recíproca que prevaleceu durante a primeira fase. A rede social implantada a partir do sistema prisional ainda continua, mas tornou-se desmantelada por traficantes cada vez mais jovens em um conflito contínuo para ocupar novos territórios ou para assumir o lugar dos antigos “*donos*”. Em meados da década de 1990, três facções rivais haviam surgido no Rio de Janeiro: Comando Vermelho; Terceiro Comando; e Amigos dos Amigos.

Como resultado, uma subcultura militarizada foi estabelecida dentro de favelas do Rio de Janeiro, com grupos fortemente armados em conflito intermitente, mas regular. Confrontos armados entre facções rivais ou policiais tornaram-se comuns. Como um comentarista observou, grupos armados agora ‘... tem um arsenal suficiente para fazer inveja a qualquer grupo terrorista ou legítimas forças de segurança. Toda essa aparelhagem está nas mãos de jovens inexperientes, principalmente adolescentes, muitos dos quais mal podem suportar o peso de tais armas de fogo.’<sup>6</sup> “

Os chefes mais poderosos do Comando Vermelho estão atualmente na prisão, de onde continuam a controlar seus territórios através de telefones móveis e colegas visitantes. Como a maioria desses líderes estão na mesma prisão de segurança máxima, Bangu 1, no oeste do Rio de Janeiro, eles tem sido capazes de centralizar o controle da facção através de uma estrutura prisional em que é dirigido por um ‘presidente’ e um ‘vice-presidente’. Esses não controlam ou recebem dinheiro a partir dos territórios de outros chefes. Em vez disso, eles governam a vida na prisão, resolvem as disputas internas que ocorrem fora da prisão e tomam a decisão final sobre quaisquer assuntos de interesse mútuo para os afiliados da facção.

As facções se tornaram uma força sociopolítica reconhecida dentro da favela. Seu poder foi aceito pelas populações da comunidade devido ao medo e a falta de alternativas. O domínio da facção tem sido sustentado em estruturas historicamente existentes de controle social e de proteção que foram desenvolvidos em um sistema de “reciprocidade forçada” mantido por uma tática dupla empregada por traficantes de drogas: a coerção ao apoio e a violência repressiva. A “pacificação” recente de algumas das favelas tem feito muito para corroer o controle físico dos grupos armados em algumas áreas. No entanto, este fato precisa ser acompanhado por uma intervenção mais holística para reduzir sua influência.

## Os Cinco Pilares

O modelo e a metodologia desenvolvida pelo Luta Pela Paz é multifacetado: usando boxe e artes marciais como base para atrair a atenção e o interesse dos jovens, seguido pela educação e pelo desenvolvimento pessoal; acesso ao emprego, apoio a juventude e treinamento de liderança. São

---

6 Relatório policial como citado em Nepad e Claves, “Estudo Global Sobre O Mercado Ilegal de Drogas no Rio de Janeiro” (Universidade Estadual Rio de Janeiro / FIOCRUZ, Rio de Janeiro, Outubro 2000) 44.

alvos, os jovens de ambos os sexos que vivem em comunidades com baixo investimento social e vulneráveis à violência armada e ao confronto com a polícia. objetiva desenvolver o sentido de autoestima e cidadania em suas vidas cotidianas. Um tema central é a preocupação com a criação de uma cultura de paz e liderança juvenil reconhecida dentro da comunidade.

As gangues, os crimes de rua e o comércio de drogas representam uma oferta de excitação para muitas crianças e jovens. Aulas de boxe e artes marciais têm como objetivo oferecer uma descarga de adrenalina alternativa, desenvolvendo o sentimento de pertença e de autoestima àquela oferecida por gangues. A participação em esportes como boxe, capoeira e luta livre aumenta o respeito entre seus companheiros. No *Luta Pela Paz*, a adrenalina gerada a partir de atividade física é combinada com responsabilidade, disciplina, desenvolvimento comportamental positivo, trabalho em equipe e liderança.

Nós desenvolvemos essa abordagem em um programa codificado holístico e integrado que oferece aos jovens opções e influências de apoio de que precisam para responder aos aliciadores e às influências externas identificadas como causas do envolvimento dos jovens com o crime, gangues e violência armada. Os cinco pilares são:

- Boxe e artes marciais - fornece modelos (*role models*), atrai os jovens e canaliza a agressividade juvenil; transformá-los através da construção de autoconfiança, autocontrole, disciplina, identidade, responsabilidade e respeito pelas regras. A não-violência é a chave para todos os aspectos do processo de *coaching*.
- A educação formal e extracurricular – aulas de matemática e alfabetização, informática; qualificação formal para jovens de 16-29 anos de idade que abandonaram o sistema educativo, aulas temáticas de capacitação para a vida.
- Empregabilidade - o acesso ao mercado formal de trabalho através de treinamento de capacitação profissional, parcerias com empresas para estágios/emprego, serviço vocacional de aconselhamento de carreiras.
- Serviços de apoio à juventude - tutoria individual, traçamento de perfil, tratamento de processos, encaminhamento a agências especializadas (por exemplo, social, médica, jurídica), visitas domiciliares, apoio a comunidade.
- Liderança Juvenil - cursos de liderança juvenil credenciados, participação dos jovens no conselho em todos os níveis de desenvolvimento do programa, equipe de estágios.

O desenvolvimento pessoal é transmitido através de todos os pilares por toda a equipe. Cinco valores também sustentam todas as nossas atividades:

- envolvimento (aceitamos qualquer pessoa sem fazer julgamentos);
- solidariedade (trabalhamos todos juntos);
- excelência (o nosso objetivo é ser o melhor em tudo o que fazemos);
- inspiração (pretendemos inspirar e estamos abertos para sermos inspirados);
- coragem (temos o orgulho de defender a paz).

Além de usar o esporte como um mecanismo para a construção de autoidentidade e autoestima, o projeto dá aos jovens a oportunidade de fazer escolhas e acessar atividades alternativas para não se unirem a gangues de rua ou grupos armados. Ele fornece integração com um grupo de jovens “não-envolvidos” que oferecem apoio e companheirismo dentro do programa e um lugar construtivo

para passar o tempo livre. As aulas servem para canalizar a energia negativa e a agressividade para transformá-las em energia positiva através do trabalho em equipe, autoconfiança, competição saudável e respeito as leis.

O projeto oferece formação educacional e profissional, bem como aconselhamento de carreira, para preparar jovens – muitas vezes excluídos – ao mercado de trabalho formal. Eles podem estar desempregados, precisando de uma renda para ajudar o orçamento familiar, ou apenas querendo iniciar suas vidas profissionais ou sair de atividades criminosas. Seguindo as demandas dos jovens para as aulas de educação formal, *Luta Pela Paz* montou o Projeto Novos Caminhos (Educação para o Emprego). A capacitação profissional também é oferecida para ajudar os alunos do ensino médio no acesso ao mercado de trabalho.

## Novos Caminhos

O projeto *Novos Caminhos* foi introduzido em 2009. Ele centra-se na atração dos jovens mais vulneráveis e difíceis de alcançar entre 16-29 anos, que abandonaram o sistema formal de educação, para retornar aos estudos. O projeto oferece: aulas e apoio de matemática e alfabetização; cursos de educação e formação profissional reconhecidos nacionalmente; tutoria e apoio individual, aulas de desenvolvimento pessoal, treinamento e *workshops* para o emprego; orientação aconselhamento de carreiras, e treinamento de boxe e artes marciais. O objetivo é proporcionar a formação necessária e o apoio especializado para ajudar os jovens a ingressar com sucesso no mercado de trabalho. Após a conclusão do Nível 1 ou Nível 2 do projeto, os participantes são auxiliados pelos funcionários para assegurar estágios e/ou entrevistas de emprego nas empresas.

*Novos Caminhos* foi bem-sucedido desde o início, com o número de inscrições muito superior as expectativas iniciais. Duas classes foram adicionadas para atender à demanda local - dobrando o número de alunos auxiliados por ano de 70 para 140. No entanto, apesar dessa expansão, ainda existem mais de 250 membros interessados da comunidade na lista de espera. Juntamente com as atividades regulares, apoio adicional é oferecido aos alunos com dificuldades de aprendizagem, tais como aulas de alfabetização para aqueles que estiveram ausentes da sala de aula por um longo período de tempo. Todos os alunos recebem um diploma oficial válido das autoridades locais de educação depois que terminam o nível secundário, bem como treinamento específico sobre as questões do mercado de trabalho.

*Luta Pela Paz* incentiva os membros para ajudar a melhorar a comunidade em que vivem, assumindo papéis de liderança. Aqueles que assumem um papel de liderança dentro do grupo são convidados a participar de *workshops* de liderança de jovens. Durante as oficinas, eles desenvolvem habilidades para falar em público, e são treinados em dinâmicas de grupo, e como melhor representar o projeto e a si mesmos em seminários, eventos e reuniões. Os membros são convidados a ocupar um papel ativo participando na coordenação geral do projeto, unindo-se ao Conselho da Juventude do *Luta Pela Paz*, composto de dez a 15 jovens. O Conselho tem o poder de decisão sobre os projetos *Luta Pela Paz*, que inclui contratação de pessoal, planejamento de eventos, começar projetos novos ou melhorar os já existentes.



*Luta Pela Paz* também oferece orientação individual para crianças vulneráveis. Foram realizadas sessões de orientação para 147 crianças em 2010, enquanto 408 visitas domiciliares foram concluídas pelo serviço social e equipe de jovens, e 532 chamadas de acompanhamento por telefone foram feitas. O projeto também proporcionou aulas adicionais após o horário escolar para 63 crianças e quatro reuniões foram organizadas com os pais. O projeto organizou 13 visitas culturais fora da comunidade, que incluíram: Museu de Arte Moderna do Rio de Janeiro (MAM); Fiocruz; CRIAM; Jardim Botânico do Rio de Janeiro, o Museu da Justiça Federal; Centro Cultural Banco do Brasil, bem como mostras de cinema e peças teatrais.

## Pesquisa

Como discutido acima, a metodologia que nós desenvolvemos no *Luta Pela Paz* foi baseada em nossas experiências de trabalho específicas em um dos complexos de favelas do Rio de Janeiro. Entretanto, também foi apoiada por duas obras de pesquisa empírica qualitativa sobre a vida dos seus grupos-alvo principais, tanto no Rio de Janeiro quanto internacionalmente. *Crianças do Tráfico*, que foi publicado em 2003, foi o primeiro estudo etnográfico do motivo dos jovens se envolverem em gangues armadas do Rio de Janeiro.<sup>7</sup> Isto foi seguido por *Nem Guerra nem Paz*, que foi publicado em 2005, e que comparou o papel de crianças e jovens em grupos armados em dez países em “não-guerra” de quatro continentes.<sup>8</sup> Ambos os estudos permanecem até hoje uma referência para influentes antropólogos sociais brasileiros.

Ao escrever esses livros, eu cunhei a frase, “crianças e jovens na violência armada organizada” (COAV), um termo que está cada vez mais sendo usado por agências da ONU e das ONG. Isso coincidiu com uma crescente conscientização internacional dos problemas específicos de violência armada organizada em configurações de não-conflito, como pode ser mostrada pela Declaração de Genebra sobre Violência Armada e Desenvolvimento de 2006, que já foi ratificada por mais de 100 países. A Declaração de Genebra é uma iniciativa de alto nível diplomático destinado a apoiar estados e atores da sociedade civil na obtenção de reduções mensuráveis na carga global da violência armada em configurações de conflito e não-conflito. A Declaração afirma que: se em situações de conflito armado ou crime, a violência armada tem um impacto devastador sobre o desenvolvimento e impede a realização dos objectivos de desenvolvimento do Milênio. Ela reduz a renda nacional e a produtividade, desvia o investimento e reverte ganhos de desenvolvimento duramente conquistados.

---

7 Luke Dowdney, *Crianças do Tráfico*, ver nota 3 acima.

8 Luke Dowdney, *Nem Guerra Nem Paz: Comparações Internacionais de Crianças e Jovens em violência armada organizada* (Viva Rio / ISER / IANSA, 7Letras, Rio de Janeiro 2005).

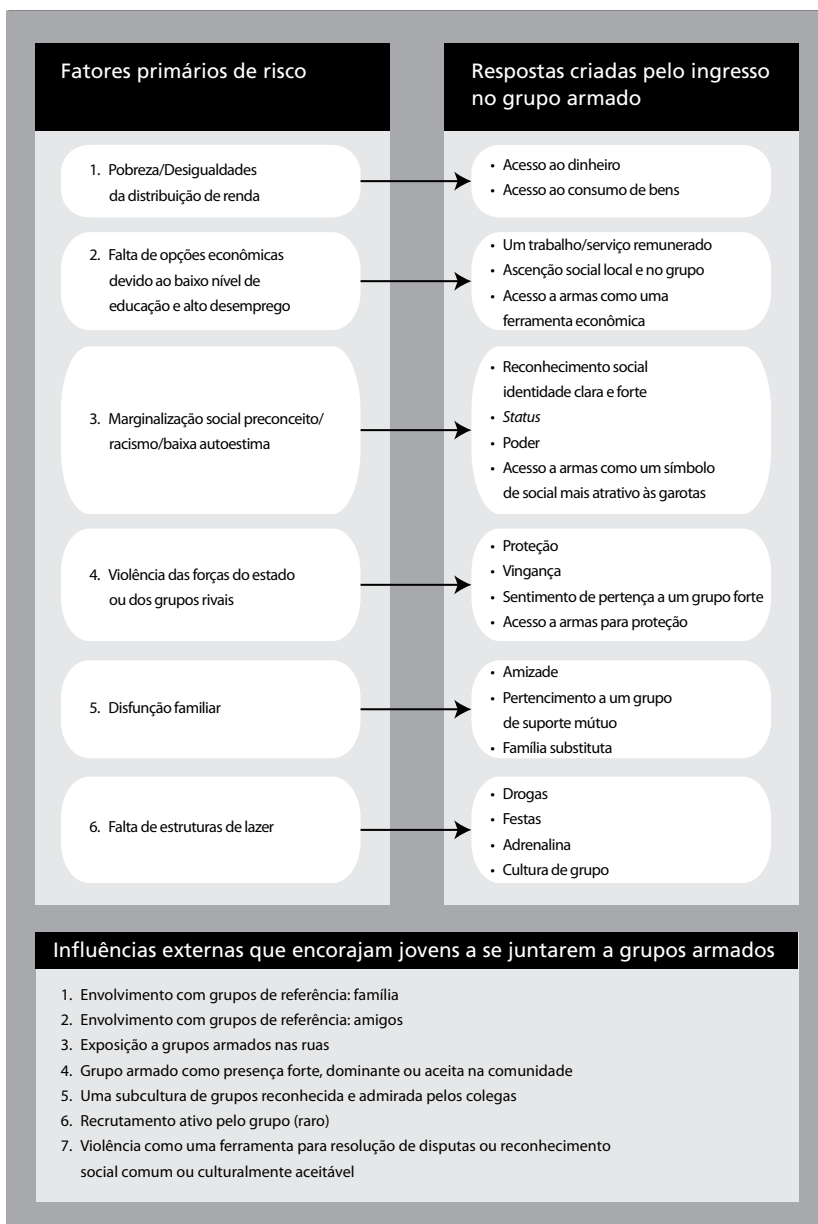
A Declaração também observa que, embora a incidência de conflitos armados tenha sido reduzida nos últimos anos, o número de pessoas mortas pela violência armada não tem diminuído. Mais de 740.000 homens, mulheres e crianças morrem a cada ano como resultado da violência armada. A maioria dessas mortes - 490.000 - ocorre em países que não são afetados por conflitos armados.<sup>9</sup> Uma pesquisa do Small Arms Survey mostra que adolescentes de 15-24 anos de idade também são os mais afetados por este fenômeno em toda parte e o número de mortes nessa faixa etária vem crescendo mais rapidamente nos países em desenvolvimento<sup>10</sup>.

Existe agora um amplo consenso de que os principais agentes da participação dos jovens na criminalidade, violência e gangues incluem: pobreza/desigualdade de riqueza; falta de opções econômicas; marginalização social; a violência das forças do Estado e outros grupos; família disfuncional; falta de estruturas de cultura e de lazer. Esses são agravados pelo envolvimento de grupos-chave de referência, como amigos e familiares; a exposição ao crime e gangues de rua; e o surgimento de subculturas de gangues que promovem a violência vista como um instrumento aceitável para resolução de conflitos. A tabela abaixo, que é tomada a partir de *Nem Guerra nem Paz*, resume as respostas a esses fatores de risco que tornaram possíveis a crianças e jovens se unirem a gangues e a grupos armados. A tabela também lista as influências externas que foram identificadas a partir de entrevistas com crianças e jovens envolvidos com gangues, como sendo comum a todos ou a maioria dos ambientes onde foram entrevistados.

---

9 Ver: [www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/what-is-the-declaration.html](http://www.genevadeclaration.org/the-geneva-declaration/what-is-the-declaration.html), acessada em Março de 2012.

10 Para maiores detalhes, ver *Small Arms Survey*: [www.smallarmssurvey.org/home.html](http://www.smallarmssurvey.org/home.html), acessada em Março de 2012.



O diagrama seguinte descreve como a metodologia de trabalho do *Luta Pela Paz* dá aos jovens as oportunidades de responder ativamente a esses fatores de risco que foram identificados como causas para crianças e adolescentes se unirem a gangues de rua e a outros grupos armados. Ele também mostra como o nosso projeto incentiva contra-influências em resposta aos tipos de influências que foram encontradas para contribuir que os jovens optem por ingressar em tais grupos.



## Avaliações e resultados

Duas avaliações independentes das atividades e impacto do *Luta Pela Paz* foram realizadas, uma em 2006/7 e uma em 2009. Ambas confirmaram o sucesso dos projetos do *Luta Pela Paz* na redução da vulnerabilidade social e dos fatores de risco dos participantes.<sup>11</sup>

Em 2006/7, o Centro Latino-Americano para o Estudo da Violência e Saúde realizou uma avaliação em nome do Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, da Organização Pan-Americana da Saúde; da Universidade de São Paulo e do Ministério da Saúde do Brasil. O relatório final concluiu que: "como mostrado durante este estudo, o projeto *Luta pela Paz* demonstra qualidade, competência e eficácia na prevenção primária da violência e criminalidade ... Entre as muitas virtudes que o *Luta pela Paz* tem, ressaltamos que, em nossa opinião, tendo em conta o âmbito específico do projeto, ele pode ser replicado em qualquer comunidade onde exista violência armada e obter sucesso."

A Universidade de *East London* realizou uma avaliação externa do *Luta Pela Paz/Fight for Peace no Reino Unido* em 2009. O relatório final observou: "LPP tem um forte *ethos* declarado por valores e objetivos claros, uma estrutura organizacional sólida, incluindo uma cultura de monitoramento, autoavaliação e uma visão sobre como modelo LLP pode ser replicado ... [Além disso] replicação em outros locais é realizável."

*Luta Pela Paz* também utiliza uma ferramenta de avaliação chamada VIEWS, que foi pioneiro no gabinete do Prefeito de Londres. Visões é um banco de dados on-line que registra todos os fatores relacionados aos jovens, as atividades que eles participam e a escala global dos resultados que eles realizam. Os indicadores qualitativos sobre o comportamento monitorado incluem: autoconfiança; autoestima; capacidade de tomar decisões pró-ativas em relação ao futuro; resiliência para os desafios enfrentados; melhoria das relações com a família, amigos, professores, empregadores etc.; melhoramento da aptidão física; e de probabilidade (reduzida ou aumentada) de envolver-se com quadrilha ou comportamento violento. Os indicadores quantitativos são: detalhes fundamentais; frequência; situação de emprego, educação e formação; conhecido pela juventude ou sistemas de justiça penal (específico do Reino Unido); em risco de cometer crimes; delitos; vítimas de crime; e questões de saúde física e mental.

A maioria dos participantes dos projetos do *Luta Pela Paz* sentiu que tinham um nível maior de segurança e autoconfiança que melhorou depois de tomar parte no projeto. Em resposta a pesquisas, os participantes do projeto também disseram que eles eram agora menos propensos a portar armas ou cometer crimes. Enquanto *Luta Pela Paz*, obviamente, não pode substituir a responsabilidade do Estado para fornecer serviços sociais adequados às áreas que foram historicamente negligenciadas, ele mostra que sua metodologia pode trazer resultados concretos.

---

11 A pesquisa do trabalho do *Luta pela Paz* está disponível em: [www.fightforpeace.net/default.asp?contentID=11&lang=1](http://www.fightforpeace.net/default.asp?contentID=11&lang=1) acessado em Março de 2012.

Um total de 852 jovens participaram dos projetos do *Luta Pela Paz* em 2010, com uma média de 230 jovens por dia. Em 2009, 866 jovens participaram de aulas de boxe e artes marciais, formação e sessões de desenvolvimento pessoal (drogas, sexo, direitos e responsabilidades, mediação de conflitos, democracia), e 98 por cento dos participantes do projeto *Novos Caminhos* permaneceu na escola naquele ano, enquanto 14 jovens que estavam fora do sistema escolar formal foram re-matriculados com sucesso.<sup>12</sup> Desde 2009, 70 jovens conseguiram se formar a partir do projeto *Novos Caminhos*, que cresceu de três jovens que participavam em 2008 para 284 matriculados na sede do Brasil e 27 no Reino Unido durante 2010.

## Transmissibilidade e Ampliação

*Luta Pela Paz* está agora construindo o seu sucesso no Brasil para iniciar um processo de replicação do projeto em outras comunidades ao redor do mundo que são afetadas pelo crime e pela violência. Ao longo dos últimos cinco anos, temos recebido inúmeros pedidos de profissionais em todo o mundo, que querem o apoio do nosso projeto e o acesso à nossa metodologia. Acreditamos que a maneira mais eficiente, produtiva e inovadora para levar a nossa abordagem em escala aos jovens é desenvolver parcerias em que partilhamos a nossa metodologia para construir a capacidade de profissionais locais, que tenham percepção, acesso e credibilidade para transmitir aos jovens em suas comunidades. Essa estratégia está atualmente sendo cuidadosamente desenvolvida com a participação intensa de especialistas externos de crescimento organizacional.

O objetivo do programa de treinamento internacional é permitir-nos partilhar a nossa metodologia, sem nos distrair do nosso trabalho no Rio de Janeiro e em Londres. Estamos desenvolvendo um Manual de Treinamento e um Projeto de Desenvolvimento Curricular para organizações não-governamentais, escolas e projetos esportivos comunitários que visem utilizar a metodologia do *Luta Pela Paz*. Um modelo de Monitoramento e Avaliação e um plano de implantação também estão sendo desenvolvidos. Estamos realizando formação de educadores com as nossas equipes a nível interno e implantaremos inicialmente o plano piloto com dois grupos de profissionais internacionais. A partir de então, a nossa ambição é treinar até 30 profissionais a cada ano. Esperamos recrutar uma equipe para permanentemente gerenciar e distribuir o programa. Nós também desejamos estabelecer fundos para apoiar os profissionais de todo o mundo a vir ao Rio para participar.

---

12 Relatório anual do Luta pela Paz, disponível em: [www.fightforpeace.net/downloads/FFP\\_Annual\\_Report\\_2009\\_ENG.pdf](http://www.fightforpeace.net/downloads/FFP_Annual_Report_2009_ENG.pdf), acessado em Março de 2012.

Finalmente, Luta Pela Paz está criando um Programa Alumni, que é uma combinação de serviços organizacionais de treinamento, consultoria e suporte. O programa é o resultado de um processo de desenvolvimento completamente abrangente, que começou há três anos com um esboço interno organizacional para determinar os fatores universais que tornam o nosso trabalho eficaz em Londres e Rio de Janeiro. Isso foi seguido por pesquisa de um ano de duração que: a) documentou todas as nossas práticas e métodos; b) mapeou as necessidades e expectativas dos profissionais ao redor do mundo que podem participar no programa, e c) copiou as melhores práticas de capacidade dos provedores líderes em programas de capacitação. No ano passado, esse conjunto de conhecimento e perspicácia foi trabalhado no pacote de aprendizagem e apoio, e testado com nove organizações de oito países: Uganda, Quênia, EUA, Costa Rica, Líbano, Reino Unido, República Democrática do Congo e Gana. Uma avaliação está em curso para determinar com precisão o impacto do programa sobre os jovens desses projetos depois de três, seis e doze meses, mas a experimentação e o *feedback* iniciais têm sido muito positivos.





## CAPÍTULO DEZ

Justiça criminal e política penitenciária:  
uma agenda positiva para a reforma

Pierpaolo Cruz Bottini

O sistema penal brasileiro enfrenta graves problemas. De uma perspectiva legislativa, as normas estabelecidas no Código Penal, criadas nos anos 40, convivem em desarmonia com os modernos princípios da Constituição de 1988. No plano gerencial, a crise da superpopulação carcerária deixa em condições subumanas aqueles cumprindo pena privativa de liberdade.

Para resolver esses problemas, era necessário um grande exame para reformar o sistema judiciário. Os esforços para a reforma, que observaram a criação de novas instituições, leis e sistemas de administração judicial, foram iniciados logo após a formação da Assembleia Constituinte que elaborou a Constituição de 88. Eles foram intensificados nos últimos 10 anos. O processo de reforma não solucionou todos os problemas, e ainda há muito o que fazer, mas consolidou estruturas jurídicas que estão contribuindo para o tratamento mais efetivo da falta de racionalidade e de humanidade que assolam a aplicação da política criminal nacional.

A intensificação do debate sobre a reforma do judiciário levou o Governo Federal a criar a Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça em 2003. A Secretaria foi concebida pelo então Ministro Márcio Thomaz Bastos e seu primeiro Secretário, o advogado Sérgio Renault. Eu sucedi o Secretário em 2005 e 2006, tendo previamente atuado no Departamento de Modernização da Justiça em 2003 e 2004.

O presente capítulo tem o escopo de ilustrar – em linhas gerais – o início desse processo de reforma e as principais mudanças ocorridas a partir de 2003, indicando, então, as perspectivas para os próximos anos. Inicia estabelecendo o contexto no qual a reforma do Judiciário está acontecendo, e, após, descreve a importância das reformas constitucionais desde a aprovação da Emenda Constitucional nº 45. Isso é seguido por uma descrição de algumas das mais importantes reformas legislativas que foram promulgadas nos últimos anos. Paralelamente a essas conquistas legislativas, houve significativas reformas gerenciais, que aprimoraram o funcionamento diário do sistema judicial brasileiro, e essas são delineadas adiante. O capítulo conclui com uma discussão sobre os desafios adiante e perspectivas para o futuro.

Como é discutido em outros momentos deste livro, será importante para o Judiciário, o Executivo, o Legislativo e a sociedade civil trabalharem ainda mais de perto para monitorar o processo de reformas.

## Contexto da Reforma do Judiciário

Desde a promulgação da Constituição de 1988, a sociedade brasileira intensificou o debate sobre a necessidade de alterações no marco de regulação do sistema judicial brasileiro. O assunto ganhou importância e corpo depois que o Judiciário destacou-se como um influente ator político no cenário institucional. Tal destaque deveu-se à ampliação dos direitos e garantias previstos na Constituição. Os cidadãos procuraram exercitar esses novos direitos constitucionais nos tribunais nacionais, atividades judiciais e desenvolvimentos assumiram grande importância. Mais ainda, a evolução da jurisprudência dos tribunais, que ampliou o alcance da revisão judicial, colocou o Judiciário em posição de supervisionar, corrigir e até influenciar a atividade pró-ativa do Poder Legislativo.

Com efeito, a partir de 1988 o Judiciário se transformou em um importante protagonista político, vez que importantes decisões com impacto nacional passaram a ser tomadas no âmbito judicial. Para citar algumas: demarcações de terras indígenas, união homoafetiva, aborto de fetos anencefálicos, revisão da abrangência da lei de anistia, âmbito de aplicação da chamada Lei da Ficha Limpa, dentre outras que foram acompanhadas com vivo interesse por toda a sociedade civil organizada.

No campo da política criminal, decisões sobre a validade de aspectos da lei de crimes hediondos, de regras sobre liberdade provisória e da possibilidade da aplicação de penas alternativas em casos de tráfico de drogas, revelaram que o Judiciário passou a ter um importante papel no desenho da política criminal no País, fixando parâmetros e limites para o legislador e o administrador.

As razões para esse protagonismo político – como mencionado – são várias. Desde a ampliação do rol de direitos constitucionais, passando pelo fortalecimento dos mecanismos de controle de constitucionalidade, até a ousadia na criação de uma jurisprudência mais ativa e ingerente para a supressão de lacunas e contradições de normas legais. De qualquer forma, este contexto contribuiu para intensificar o interesse da sociedade civil no Judiciário. Ao ganhar importância como ator político, este Poder passa a ser objeto de discussões sobre seu funcionamento e suas mazelas.

Enfim, o sistema judicial brasileiro passou a fazer parte da pauta das discussões políticas e sociais. Setores antes distantes do tema passaram a se interessar pelo debate sobre o modelo de Justiça mais adequado para o País, diante da constatação de que esta matéria não é apenas relevante para os operadores do direito – advogados, juízes, promotores – mas para toda a sociedade. Dessa forma economistas, jornalistas, psicólogos, médicos, sindicatos e movimentos sociais organizados passaram a discutir a necessidade da reforma do Judiciário e qual o modelo mais adequado de acordo com as perspectivas e pontos de vista de cada categoria.

A intensificação do debate sobre a reforma do Judiciário levou o governo federal, em 2003, a criar a Secretaria de Reforma do Judiciário, no âmbito do Ministério da Justiça. A Secretaria era e é uma forma de contribuição do Poder Executivo para o debate de propostas de modernização do Poder Judiciário, embora tenha sido entendida por alguns, no início, como ingerência do primeiro Poder no segundo – desconfiança afastada com a percepção de que a função da Secretaria era participar do debate sobre a organização institucional e legislativa do Judiciário e jamais discutir o teor das decisões dos magistrados.

Já no primeiro ano de funcionamento, a Secretaria identificou que as principais mazelas do sistema judicial brasileiro eram a morosidade e a falta de acesso à Justiça, questões com reflexos importantes para o sistema penal, pois a morosidade traz a sensação de impunidade ao mesmo tempo em que perpetua injustiças, e a falta de acesso dificulta a defesa daqueles menos providos de recursos, consolidando a desigualdade na aplicação das penas sobre os setores mais humildes.

Para enfrentar a morosidade e a falta de acesso à Justiça, a Secretaria definiu três linhas estratégicas de atuação: (i) implementar uma reforma constitucional do Judiciário, (ii) colaborar com uma reforma infraconstitucional das normas processuais e (iii) incentivar uma reforma gerencial do sistema judicial. E a tática foi a celebração – com base em experiências estrangeiras, em especial na espanhola – de um Pacto entre os três poderes da República para a aprovação de medidas importantes para atingir os objetivos estabelecidos.

## Reforma constitucional

No plano constitucional, os celebrantes do Pacto (geralmente referido como o Pacto Republicano – ou simplesmente o Pacto) acordaram em aprovar e regulamentar uma emenda constitucional que já estava em andamento no Congresso Nacional que alterava o marco regulatório do sistema de Justiça no Brasil. A emenda tratava de inúmeras questões, mas alguns pontos foram considerados os mais relevantes para a modernização da Justiça:

- a criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ);
- a instituição da súmula vinculante;
- a garantia de autonomia às Defensorias Públicas; e
- a federalização dos crimes contra direitos humanos.

Todos esses pontos integraram a Emenda Constitucional nº 45, aprovada ao final de 2004.

O Conselho Nacional de Justiça é um órgão administrativo, que integra o Poder Judiciário e é composto por representantes das diversas carreiras judiciais (juízes estaduais, federais e do trabalho), por membros do Ministério Público, advogados e cidadãos. Não tem funções jurisdicionais, nem trata das propostas ou da execução orçamentária dos Tribunais – que mantêm sua esfera de autonomia. O Conselho foi criado para exercer o papel de planejador do sistema judicial e para atuar na seara disciplinar, investigando e punindo magistrados que agem fora da lei ou das regras éticas estabelecidas.

A criação do Conselho teve reflexos importantes para o aprimoramento do sistema penal brasileiro. Em primeiro lugar, o órgão estabeleceu uma postura firme ante a alguns excessos nas etapas de investigação criminal, no que se refere à determinação de prisões cautelares e de escutas telefônicas. Sem adentrar no conteúdo das decisões – protegida pela independência e inviolabilidade do magistrado – o Conselho estabeleceu regras administrativas para a decretação de sigilo telefônico (Resoluções nº 59/08 e 84/09, que disciplinam e uniformizam rotinas para o procedimento de interceptação de comunicações telefônicas e outros sistemas) e criou mecanismos de controle a fim de disciplinar os procedimentos relacionados à decretação das prisões processuais (Resolução nº 66/09).

Mas a contribuição mais importante do CNJ para o sistema judicial foi a criação dos Mutirões Carcerários. Os Mutirões Carcerários são forças-tarefa de magistrados e servidores do CNJ enviadas às unidades judiciais de execução penal para fazer um relato do funcionamento do sistema de justiça criminal, revisar as prisões, implantar projetos de reinserção social de egressos – como o Projeto Começar de Novo - e discutir proposições para o aprimoramento da justiça criminal.

Como indica o próprio CNJ, inúmeros problemas no sistema criminal foram evidenciados nos mutirões, como situações de presos com penas vencidas, com direito à progressão de regime ou ao livramento condicional não reconhecido, dentre outros. Ademais, os mutirões constataram e relataram as péssimas condições dos presídios no país, fato já notório, mas pela primeira vez reconhecido formalmente por um órgão de cúpula do Judiciário. O trabalho dos Mutirões foi mais discutido no primeiro capítulo deste livro.

Outra inovação da Emenda Constitucional 45 foi a instituição da súmula vinculante, mecanismo que confere à algumas decisões do Supremo Tribunal Federal um caráter cogente, ou seja, estabelece que determinadas interpretações de normas constitucionais pelo Tribunal Constitucional devem ser seguidas por todos os demais magistrados. A súmula vinculante uniformizou a interpretação das normas constitucionais.

Ainda que o instituto tenha sido criticado por alguns como instrumento de cerceamento da liberdade judicial, pois os assuntos sumulados não admitem decisões diferentes daquelas proferidas pelo Supremo Tribunal, a adoção desse mecanismo reduziu significativamente o número de processos no Tribunal Constitucional, reduzindo o excesso de ações, e fazendo com que os assuntos naquela Corte tramitem com mais celeridade.

Além da criação do CNJ e da instituição da súmula vinculante, a Emenda Constitucional nº 45 previu a autonomia institucional para as defensorias públicas estaduais. Isso significou um primeiro passo para o fortalecimento desses órgãos que tem como função principal a assistência jurídica à população de baixa renda. A possibilidade de organizar seu próprio orçamento e administração elevou as defensorias a um patamar institucional similar a outros órgãos essenciais ao funcionamento da Justiça, como o Ministério Público e o próprio Judiciário, consolidando uma política de acesso à Justiça comandada diretamente por agentes do poder público. O trabalho da Defensoria Pública foi discutido mais a fundo no capítulo seis deste livro.

Segundo o III Diagnóstico das Defensorias Públicas publicado pelo Ministério da Justiça em 2009,<sup>1</sup> desde a aprovação da autonomia houve um aumento no número de defensores públicos e foram criadas Defensorias em estados importantes, como São Paulo, que até então não contava com órgão similar. Isso não significa que as Defensorias já estejam consolidadas, vez que sua atuação cobre apenas 42% das comarcas brasileiras. De acordo com os dados publicados, os estados que menos investem nas defensorias são os que apresentam os piores indicadores sociais – e que mais necessitariam dos serviços da instituição, tendo em vista que a pesquisa constatou que o maior número de atendimento realizado foi nos estados com IDH mais baixos.

---

1 Disponível em [www.mj.gov.br](http://www.mj.gov.br), acessado em março de 2012

Apesar disso, a progressiva consolidação da Defensoria é um importante elemento para a ampliação do acesso à Justiça, com relevantes impactos na seara da humanização da política criminal, vez que sua existência garante à população de baixa renda defesa na seara criminal, de grande valia para evitar punições ilegais ou desnecessárias. De acordo com o Diagnóstico citado, no ano de 2008 foram realizados cerca de 2 milhões de atendimentos em todo o país, apenas na área criminal, tanto pelos defensores públicos estaduais, quanto pelos defensores públicos da União. No mesmo ano, aproximadamente 230 mil ações criminais foram ajuizadas ou respondidas pelos defensores públicos estaduais. Cada defensor público estadual atendeu cerca 2.170 pessoas e participou de cerca de 270 audiências. Em 2008, foram comunicadas às defensorias públicas cerca de 70 mil prisões em flagrante; mais de 55 mil pedidos de liberdade provisória e *habeas corpus* foram apresentados/impetrados pelas defensorias.

A instalação de núcleos de Defensorias Públicas no interior de presídios tem contribuído para a redução das tensões, violências e rebeliões, vez que o acesso do preso aos dados de seu processo de execução é um fator importante para sua estabilização emocional.

A Emenda 45 contém muitas outras alterações judiciais, incluindo a federalização dos crimes contra os direitos humanos. A criação desse mecanismo foi considerada um avanço para evitar omissões nas investigações e julgamentos de delitos dessa natureza. A competência para a apuração da maior parte dos crimes no Brasil é das polícias estaduais, e o julgamento atribuído às Justiças estaduais, instituições que tem atuado com imparcialidade e seriedade na maioria das vezes. No entanto, em alguns casos, foram detectadas ingerências políticas sobre policiais, juízes e Tribunais para evitar a punição ou o andamento de inquéritos e processos contra alguns personagens específicos – em geral pessoas com grande poder e influência política em algumas regiões do país. Por isso, nesses casos, quando constatados indícios de desídia na condução de processos desta natureza, é possível federalizar a causa, ou seja, transferir a competência para o julgamento da Justiça estadual para a Justiça federal e a apuração passa a ser de responsabilidade da polícia federal. Mais uma vez, isso não significa que a corrupção ou a impunidade sejam a regra nos tribunais locais. Trata-se apenas de um mecanismo corretivo que pode ser utilizado quando e se constatados claros indícios de omissão deliberada.

Estas foram as principais alterações no plano constitucional.

## Reforma processual

No plano infraconstitucional, o já mencionado Pacto entre os Poderes indicou inúmeros projetos de lei cuja aprovação seria importante para racionalizar e agilizar a tramitação de processos no sistema judicial. Dentre estes, foram indicados dezenas de projetos de alteração das regras do processo civil, trabalhista e penal. No que se refere ao processo penal, foram indicados e aprovados quatro projetos relevantes. O primeiro deles resultou na Lei nº 11.719/08 que organizou o processo penal, com novidades importantes, como a unificação das audiências de instrução e a modificação do momento processual do interrogatório.

Antes da nova lei, o primeiro ato do processo penal era o interrogatório do réu – realizado antes da produção de todas as demais provas – depois do que eram ouvidas as testemunhas de acusação e, ao final, as testemunhas de defesa, sempre em audiências separadas. A reforma unificou as audiências, ou seja, agora é realizada uma única sessão em que são ouvidas as testemunhas de acusação, de defesa, e – por fim – o réu. Com isso, as três audiências anteriores são reduzidas em um único momento, e o interrogatório do réu passa a ser o último ato, mecanismo adequado ao exercício da ampla defesa, pois o acusado somente contará sua versão dos fatos após conhecer todas as demais provas que instruem os autos. Em suma, a alteração legislativa, além de racionalizar e agilizar o processo penal, contribuiu para concretizar de forma mais efetiva o princípio da ampla defesa.

O segundo projeto transformou-se na Lei nº 11.689/2008, que racionalizou o processo de julgamento pelo Tribunal do Júri. O Tribunal do Júri, no Brasil, é a instituição competente para julgar os crimes dolosos contra a vida. As novas regras, todas de ordem técnica e processual, simplificaram as etapas e a forma de julgamento, tornando o Júri mais ágil e menos confuso. Foi suprimido o protesto por novo Júri, um recurso automático de todas as decisões condenatórias iguais ou superiores a 20 anos, e simplificadas as questões e perguntas feitas aos jurados, com o objetivo de facilitar a sua compreensão e de evitar nulidades decorrentes de respostas contraditórias.

O terceiro projeto resultou na Lei nº 11.690/2008, que regulamentou a produção de provas no processo penal, e vedou expressamente o uso de evidências obtidas ilegalmente.

Por fim, o último projeto de caráter processual penal previsto no Pacto transformou-se na Lei 12.403/2011, que trata das medidas cautelares pessoais, e parece ser a mais importante medida para o aprimoramento da política criminal brasileira. A lei trata dos mecanismos de que o juiz dispõe para assegurar a ordem em um processo penal, especialmente em casos em que o réu turba a produção de provas ou dá sinais de que pretende fugir.

Até o advento desta lei, o único instrumento de que o juiz dispunha para assegurar a ordem no processo era a prisão preventiva. Assim, caso o réu ameaçasse testemunhas ou indicasse a intenção de subtrair-se à lei penal, o magistrado decretava a prisão cautelar, pois não possuía qualquer outro instrumento menos gravoso do que a privação de liberdade. Com isso, mais da metade do contingente carcerário no Brasil era composto de presos provisórios, ou seja, de pessoas detidas sem uma condenação definitiva.

A nova lei instituiu inúmeras outras medidas cautelares que podem ser aplicadas para assegurar a ordem no processo penal, distintas da prisão, como a apreensão de documentos (ex.: passaportes), a proibição de frequentar determinados lugares ou o monitoramento eletrônico. Assim, a prisão cautelar não é mais o único instrumento para controlar a ordem no processo. Mais do que isso: a nova lei proibiu a prisão cautelar dos acusados da prática de crimes em que a pena máxima não ultrapasse quatro anos, sendo o réu primário. Com isso, o legislador buscou reduzir o número de presos provisórios, retirando da prisão aqueles acusados de crimes de menor gravidade para evitar seu contato com o ambiente do cárcere e a consequente estigmatização.

Os fatos antecedentes à publicação dessa lei foram analisados nos capítulos dois e três deste livro. Os efeitos da nova lei ainda não foram estudados pela escassez de dados estatísticos, mas são distintas as impressões nos operadores do direito. Há quem afirme que a nova lei agravou a situação dos réus em processos penais, vez que inúmeros juízes estariam aplicado medidas cautelares diversas da prisão – como a proibição de frequência a determinados lugares – em situações em que antes não haveria intervenção alguma. Ou seja, a nova lei teria aumentado a intervenção estatal nos direitos do réu, e a criação de medidas cautelares alternativas a prisão, além de não contribuir para a redução do contingente carcerário, acarretou no aumento de restrições de outra ordem em réus soltos.

Por outro lado, há quem afirme que a nova lei teve impacto significativo no sistema carcerário, pois a vedação de prisão provisória para acusados de crimes menos graves, e a instituição de medidas distintas da prisão, acabou por liberar réus que antes estariam privados de liberdade.

Não é possível adiantar qualquer conclusão definitiva sobre o tema. As posições delineadas são ainda meras impressões de operadores do direito que lidam com o tema, mas a ausência de informações estatísticas confiáveis impede qualquer afirmação consistente sobre o real efeito da nova lei. De qualquer forma, há a esperança de que magistrados e demais agentes jurídicos compreendam o espírito do legislador e seu objetivo de reduzir as cautelares de prisão. Nesse sentido, vale destacar – como já apontado – o papel das defensorias públicas que tem organizado mutirões para acelerar a aplicação da nova lei e provocar a revogação de medidas de prisão preventiva desnecessárias ou ilegais, contribuindo com a consolidação de uma interpretação liberal e desencarcerizadora do novo diploma legal.

Por fim, relevante ainda apontar que a lei em discussão instituiu um sistema informatizado de compartilhamento de informações sobre mandados de prisão ou ordens de captura que facilita a execução das medidas em todo o território nacional. O fato do Brasil ser um país federativo acarreta problemas de comunicação entre as autoridades estaduais, e muitas vezes a fuga de um réu com medida de prisão (ou outra cautelar) decretada para outro Estado implica na segurança de que a ordem judicial não será cumprida. Assim, a integração de dados é uma medida – se devidamente implementada como prevista na lei – importante para a efetivação das ordens de prisão ou de outras cautelares penais.

Fora dos projetos indicados pelo Pacto Republicano, é válida a menção à aprovação da Lei nº 12.433/11 que determina a remição de parte do tempo de execução da pena por educação/ estudo. Assim, como medida de ressocialização, o tempo que o condenado passa estudando no cárcere é utilizado como desconto do tempo de execução da pena, ou seja, quanto mais estudo, menor será o período de encarceramento.



## Reforma gerencial

A última linha de atuação para a reforma do Judiciário foi a colaboração com a racionalização da administração judicial e implementação de boas práticas – a chamada reforma silenciosa da Justiça, conforme o professor Joaquim Falcão. Para tal aprimoramento não se fizeram necessárias alterações legislativas ou constitucionais, mas apenas a organização da administração dos tribunais e o reconhecimento das soluções de sucesso já implementadas.

Para isso, várias estratégias foram adotadas, dentre as quais o incentivo ao uso de novas tecnologias, gestão de recursos, e a premiação de atividades inovadoras.

Um exemplo de adoção de novas tecnologias é a implementação do processo eletrônico, pelo qual as partes e o magistrado tem a disposição imediata todos os atos processuais digitalizados, e podem peticionar ou juntar documentos pela internet. Com isso, as atividades são facilitadas, amplia-se o acesso aos autos, e todo o andamento do processo é agilizado, vez que comunicações, citações e intimações podem ser feitas diretamente por correio eletrônico. Dessa forma, o uso de novas tecnologias pode suprir a lenta tramitação burocrática de documentos e atos judiciais, contribuindo com a eficácia da persecução e, conseqüentemente, com a credibilidade da Justiça.

Ao lado dos incentivos tecnológicos, a reforma de gestão judicial passa pelo reconhecimento de práticas de sucesso. Uma forma de concretizar tal reconhecimento é a premiação de experiências bem sucedidas. Nesse sentido, foi criado o Prêmio Innovare, que homenageia e bonifica juizes, tribunais, promotores e advogados que apresentem experiências em andamento com capacidade de organizar a Justiça, promover a cidadania e os direitos humanos. A ideia do prêmio é sistematizar boas práticas e difundi-las em todo o território nacional. Seu trabalho foi analisado no capítulo quatro deste livro.

Um exemplo de boa prática premiada pelo Innovare – com reflexos no campo da política criminal – é a experiência do Programa Justiça Comunitária, discutida no capítulo cinco deste livro. Trata-se de uma iniciativa do Judiciário do Distrito Federal – já replicada em outras localidades – que capacita lideranças comunitárias para mediar e colaborar com a resolução de conflitos. O escopo do projeto é qualificar agentes comunitários que orientem, facilitem a composição de litígios, promovendo a pacificação social e evitando que tais controvérsias sejam objeto de ações judiciais. Promovendo noções de cidadania e coesão social, o programa também ajudou a reduzir os índices de criminalidade e violência, aliviando alguns dos encargos do sistema de justiça criminal e penitenciário.

Outra política que merece consideração por seus impactos na seara criminal é a progressiva ampliação do âmbito da abrangência do decreto de indulto. O indulto é uma forma de extinção de punibilidade prevista na legislação penal brasileira, que se dá através de um decreto presidencial (em geral anual) que afasta a punição de condenados por determinados tipos de crimes, que já cumpriram parcela considerável da pena e que apresentem bom comportamento. Com o passar do tempo, o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – responsável pela elaboração da proposta do decreto de indulto – ampliou progressivamente o âmbito de incidência do indulto, aplicando-o àqueles submetidos a medidas de segurança (inimputáveis que cometeram injustos penais) e para alguns delitos relacionados às drogas. A expansão do indulto tem se revelado um

fator de distencionamento carcerário e um importante instrumento de redução do contingente prisional, além de retirar do ambiente da prisão aqueles que apresentaram bom comportamento, facilitando sua reintegração social.

## Perspectivas para o futuro

As reformas indicadas foram um primeiro passo, mas o trabalho de aprimoramento do sistema penal é dinâmico e constante, vez que os problemas apresentados também não são os mesmos. A morosidade e ineficiência judicial, grande causa do excesso de encarceramento, continuam problemáticas. À parte de discussões ideológicas sobre as razões profundas de tais problemas, que, em verdade, não podem ser dirimidos sem uma mudança de perspectiva cultural – cuja realização envolve até mesmo a alteração da formação dos profissionais jurídicos – existem projetos que podem pontualmente aprimorar as diretrizes da política criminal brasileira. Isso foi discutido no capítulo oito deste livro.

No campo legislativo, a legislação penal codificada – material e processual – está ultrapassada, vez que as principais regras datam da década de 40. Ainda que tenham sido feitas reformas pontuais como as relatadas, o sistema codificado é bastante arcaico e faz-se necessária uma atualização normativa, que sistematize e atualize o rol de crimes da parte especial, talvez até inserindo parcela da legislação extravagante, e confira alguma racionalidade ao processo, reformando os ritos, a sistemática recursal e algumas regras de competência.

Nos últimos anos o Senado Federal criou comissões de juristas para apresentar propostas de um novo Código Penal e Código de Processo Penal. Os projetos estão atualmente em discussão, e, independente de seu estágio ou teor, revelam a vontade do legislador em enfrentar a complexa e delicada questão da reforma legislativa de forma mais ampla.

Por outro lado, existem projetos de lei pontuais cuja aprovação pode significar uma importante transformação na forma como o direito penal trata alguns delitos, em especial os patrimoniais praticados sem violência ou grave ameaça. Para conferir racionalidade e proporcionalidade no tratamento penal desses delitos, o Ministério da Justiça discute atualmente proposta de reformular alguns dispositivos relativos à matéria. Em primeiro lugar, busca assegurar no texto legal o respeito ao princípio da insignificância. Há algum tempo a jurisprudência brasileira vem reconhecendo a atipicidade de crimes patrimoniais de bagatela, contra objetos de pequeno ou escasso valor (ex.: pães, chocolates, cosméticos). Para esses casos, os tribunais afastam a punição no âmbito criminal, transferindo a discussão para a esfera civil de indenização patrimonial. No entanto, tal interpretação carece de base legal, não há dispositivo normativo que autorize expressamente o reconhecimento da irrelevância penal desses comportamentos. Por isso – justamente para assegurar a legitimidade de tal orientação jurisprudencial – é importante a iniciativa de criar um marco legal para o princípio da insignificância.

Ainda no campo dos crimes patrimoniais praticados sem violência ou ameaça, há a proposta de transformar os requisitos para o início da ação penal contra o acusado de sua prática. Há em tramitação no Congresso Nacional um projeto de lei que prevê a manifestação expressa da vítima como requisito para a abertura da persecução penal. Com isso, nos casos de furto ou estelionato, nos quais a vítima deixe de manifestar seu interesse na persecução, não haverá processo ou punição. Importante destacar, ainda, que sob o prisma legislativo existem outras alterações em andamento, que não impactam diretamente no funcionamento do sistema judicial nem nos índices carcerários, mas fortalecem o combate a determinadas práticas delitivas em relação às quais a legislação é precária ou defasada. Trata-se dos delitos praticados pelo crime organizado e dos crimes econômicos.

Um dos problemas do sistema penal brasileiro é sua eficácia direcionada a determinados setores da população. Os crimes patrimoniais e relacionados às drogas – em geral praticados por agentes pertencentes a grupos economicamente menos favorecidos – são o núcleo da atuação repressiva do Estado, enquanto crimes econômicos – em regra praticados por membros de outro espectro social - são marginais, seja no índice de persecução, seja no de condenação. Há uma falta de equilíbrio e de isonomia no direcionamento da política criminal que merece ser enfrentada.

Isso não significa que a solução para a desigualdade na aplicação da lei penal seja o açodado endurecimento das leis que tratam dos crimes econômicos, com o aumento de penas e a redução de garantias. Mas impõe o desenvolvimento de medidas legislativas e de inteligência que aprimorem a investigação e diminuam a impunidade. Nesse sentido, há em tramitação no Congresso Nacional um conjunto de projetos de lei que tem por objeto o aprimoramento dos marcos legais referentes aos crimes econômicos. Independente das críticas que possam ser tecidas a diversos aspectos das propostas em discussão (como o aumento desproporcional de penas e a instituição de regras processuais arbitrárias) deve-se reconhecer que algumas partes de tais projetos parecem coerentes e adequadas, como a ampliação do rol dos crimes antecedentes da lavagem de dinheiro (embora o legislador brasileiro proponha uma ampliação demasiada), a caracterização do conceito de crime organizado, a reforma da precária legislação dos crimes financeiros, e a organização da cooperação internacional em matéria penal, que até hoje não conta com uma regulação legislativa específica.

Assim, na seara legislativa, existem propostas importantes em andamento, que modernizam e humanizam a legislação penal, contribuindo, ao mesmo tempo, para o combate mais eficaz da criminalidade organizada e para a distensão repressiva em relação a delitos menos graves.

Por fim, na seara extralegal, ainda há muito a ser feito, e alguns projetos em início de execução podem impactar no aprimoramento de medidas de gestão de tribunais e órgãos do sistema judicial.

Em primeiro lugar, as boas práticas reconhecidas e premiadas devem ser replicadas. A proliferação de ações como o uso adequado de novas tecnologias nos sistemas processuais e práticas similares à Justiça Comunitária é um escopo que merece ser perseguido, para uniformizar experiências bem sucedidas e superar problemas que são similares em vários estados da federação.

As práticas premiadas pelo Premio Innovare, por exemplo (dentre as quais o projeto Justiça Comunitária), tem sido acompanhadas e sua replicação incentivada em diversas localidades do território nacional. Estudo promovido pela professora Maria Thereza Sadek (pesquisadora e diretora de pesquisa do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais), revelou que algumas atividades de excelência reconhecidas pelo Prêmio foram adotadas em outras regiões do país.

No campo do uso de novas tecnologias para o aprimoramento do sistema judicial, e com reflexos diretos na seara penal, vale destacar projeto do Ministério da Justiça para implantação de sistemas eletrônicos de acompanhamento de execução criminal. Os mutirões carcerários – como já apontado – mostraram uma triste realidade nacional: presos com penas já cumpridas, ou detentos com direito à progressão de regime, esquecidos pela Justiça. Tal realidade pode ser alterada com a organização eletrônica dos processos de execução, que alerte o juiz e seus assessores sempre que o prazo para a concessão de um benefício (progressão de regime, liberdade condicional) ou para o cumprimento da pena está próximo do esgotamento.

Para implementar tal acompanhamento o Poder Executivo encaminhou ao Congresso Nacional um projeto de lei (PL nº 2786/11) que determina que os dados e informações da execução da pena e da medida de segurança devem ser mantidos e atualizados em sistema informatizado de acompanhamento de execução da pena, com dispositivos que informem, "*tempestiva e automaticamente*" por aviso eletrônico, o magistrado e outras autoridades dos prazos para progressão de regime ou concessão de quaisquer outros benefícios na execução penal. A aprovação da proposta e sua adequada implementação contribuirão para evitar o "*esquecimento*" de indivíduos no cárcere, quando suas penas já estejam cumpridas ou quando possível a obtenção de qualquer benefício na execução.

As reformas, medidas legislativas, projetos pendentes e práticas judiciais no âmbito da legislação criminal discutidas nesse capítulo não são exautivas. Apenas indicam as principais alterações de ordem constitucional, legislativa e gerencial adotadas no Brasil para aprimorar o sistema – com reflexos importantes no desenvolvimento da política criminal nacional – e algumas perspectivas futuras.

Foram dados alguns passos, e outros ainda são necessários, mas a preocupação constante com o diagnóstico, a apresentação de soluções e a verificação empírica dos resultados, já revela um empenho e um compromisso dos principais agentes políticos nacionais em combater os ainda graves problemas do sistema penal brasileiro. Não se trata de dar o trabalho por encerrado, mas apenas reconhecer o esforço já realizado e apresentar um panorama futuro que garanta a continuidade das atividades de reforma, sempre em direção a uma política criminal mais humana e eficiente.

# ÍNDICE

## A

Acesso à Justiça *ver* Assistência jurídica

Ação dos Cristãos para a Abolição da Tortura 77

Advocacia

curso de formação 152, 155-156

direitos humanos 153-154

juizes *ver* Judiciário

manuals de treinamento 155

Agentes Comunitários 102, 105-117

Anistia Internacional 23, 37, 76-77, 95

Aprisionamento

cárceres policiais *ver* Custódia policial

condições

desumano 15, 18, 94

garantias constitucionais 29-30

monitoramento 28-39, 45, 71, 75-78, 94, 143-146, 157, 167

Mutirão Carcerário 28, 32-45, 93-94, 167

organizações de pesquisa 77

recomendações 39-41

relatórios 28-41

superlotação 15, 34-40, 94, 145-146, 149, 162

conselhos penitenciários 31, 38

cultura institucional 95

dados oficiais 35-37

detenção ilegal 32-34, 51, 70

direitos humanos 29, 75-76, 125, 158-161

educação na prisão 34, 83

força-tarefa *ver* Mutirão Carcerário

peçoal 94

prisão preventiva 83

prisioneiros

categorias 30, 161

jovens 78, 95

massacres 18, 76

população 14-15, 19, 30-35, 83, 165

rebeliões 18, 37, 77, 192

tortura 38, 75-80, 94

tráfico de drogas 175-176

violência 38

visitas 77

recursos financeiros 95

reforma *ver* Reforma penal

regimes 30

reincidência 15, 33, 35, 94, 167, 172

*ver também* Política penal

Assassinatos, estatísticas 17, 20, 22, 171

## Assistência jurídica

- Defensoria Pública 19, 48-71, 122-136, 191-192
- direito constitucional 22, 45, 124-136
- direitos humanos 125-129
- história do direito 123-124
- Rio de Janeiro 19, 48-71

Assistentes sociais, projeto de assistência jurídica 67

## B

Bandidagem 17

## C

Comando Vermelho 175-176

Comitê de Direitos Humanos 158-160, 165

Comitê Europeu para a Prevenção da Tortura (CPT) 24, 144, 160

Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)

- atores armados 142-143
- contextualização 138-139
- custódia policial 138-148
- detenção de monitoramento 143-146
- diálogo 142-143
- presença no Brasil 139
- redução da violência armada 24
- resultados das visitas 146-147
- Rio de Janeiro 140-141, 145-147

Condenação

- política penal 29-30
- prisão *ver* Aprisionamento
- sentenças não privativas 14

Condições, prisões *ver* Aprisionamento

Conectas Direitos Humanos

- direitos humanos 79-80, 95
- Programa de Justiça 79
- Programa Sul Global 79

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

- criação 32
- força-tarefa *ver* Mutirão Carcerário
- Mutirão Carcerário 28
- reforma constitucional 190-192

Conselhos da Comunidade 31, 38, 166-167

Convenção Americana sobre Direitos Humanos 126-127, 158

Convenção contra a Tortura, Protocolo Facultativo 77, 85

Cooperação e desenvolvimento internacional

- bons exemplos 22-25
- modelo 14-25

## Crianças

- casos de abuso sexual 96
- criminalidade 17
- ver também* Jovens

## Crime

- banditagem/criminalidade 17
- crime e punição 15-19
- gangues criminosas 35, 48, 94
- tráfico de drogas 17, 24, 43, 48-51, 64, 132, 170-176, 189
- violência *ver* Crime violento

## Crime relatado 15-19

## Crime violento

- contra as mulheres 15, 99, 130, 158, 180
- jovens 171-172
- prevenção 78-79
- prisioneiros 37-38
- redução da violência armada 24, 170-185
- Sou da Paz 78-79
- taxas 15-19
- taxas de assassinato/homicídio 17, 19-20, 22, 78, 171
- violência armada organizada 171-172, 181-182

## Crise econômica, década perdida 16

## Custódia policial

- presos condenados 30
- Rio de Janeiro 138-149

## D

## Declaração Universal dos Direitos Humanos 125

## Defensoria Pública

- assistência jurídica 34-35, 48-71, 122-134, 191
- democracia 134-136
- independência 132-133
- modelo brasileiro 129-132
- Provedor de Justiça 135
- São Paulo 134
- transparência 134-136

## Democracia

- Defensoria Pública 129-132
- democratização da informação 109
- transição democrática 16-17, 88

## Desigualdade 16

## Detenção

- CICV monitoramento 143-147
- detenção ilegal 32-34, 51, 70
- igualdade de tratamento 161
- monitoramento 28-39, 45, 71, 75-78, 94, 143-146, 157, 167



pré-julgamento *ver* Prisão preventiva  
tratamento médico 99, 160  
*ver também* Aprisionamento

#### Direitos

educação 102-103, 109-110  
humano *ver* Direitos humanos

#### Direitos humanos

assistência jurídica 125-129  
Conectas Direitos Humanos 19, 74-75, 79  
justiça criminal 29, 158-165  
normas internacionais 15, 29, 153, 158  
opinião pública 75-78  
organizações internacionais 18, 23, 79-81, 125-129  
prisão 29, 75-76, 125, 158-161  
profissão jurídica 152-153, 157-161, 168  
regras prisionais 29  
violação policial 77

## E

#### Educação

direitos 102-103, 109-110  
educação na prisão 34, 83

Equipes multidisciplinares, justiça criminal 97, 112-113

#### Evidência

abuso sexual de crianças 96  
direitos educacionais 102-103

## F

#### Favelas

polícia 20  
Rio de Janeiro 20-24, 93, 140-141, 170-179

## G

#### Garantias constitucionais

assistência jurídica 22, 45, 124-136  
condições prisionais 29-30  
presunção de inocência 32, 43, 162-163  
reforma 190-192

## H

Hiperinflação 16

Homicídios, estatísticas 17, 19, 22, 78, 171

Human Rights Watch 23, 77

## I

### Iniciativas de pacificação

- polícia 19
- Programa Justiça Comunitária 102-120
- Rio de Janeiro 170-185

### Instituto de Direitos Humanos

- colaboração com autoridades 166-167
- manuals de treinamento 155
- missões 24
- parcerias internacionais 167-167
- prisão preventiva 155
- programas 152
- projeto-piloto no Brasil 154-158

### Instituto Innovare

- boas práticas 91-93
- categorias 90
- contextualização 88-89
- critérios de avaliação 90
- inovação tecnológica 96
- patrocínio 91
- pensamento global 95-98
- prêmios 90-91
- quebra de paradigma 89-91
- reforma da Justiça 88-99
- reforma penal 93-95

### International Bar Association

- contextualização 152
- IBAHRI ver Instituto de Direitos Humanos

## J

### Jovens

- armas 170
- crime violento 171-172
- jovens em risco 24
- Luta pela Paz 24, 170-185
- prisão 21, 95
- réus 97-98
- tortura/morte 80, 94
- tratamento integrado 97

### Judiciário

- combate à tortura 165
- inovação ver Instituto Innovare
- instituições federais 156
- juízo justo 161
- mecanismos de controle 38

- mecanismos de monitoramento 38-39, 44-45
- sentenças *ver* Condenação
- Juizado itinerante, resolução de disputa 103
- Julgamentos
  - crianças-testemunhas 96
  - direito 158-161
- Justiça civil *ver* Programa Comunitário da Justiça
- Justiça criminal
  - assistência jurídica *ver* Projeto de assistência jurídica
  - direitos humanos 29, 158-165
  - equipes multidisciplinares 97, 112-113
  - instituições 28-31
  - organizações não governamentais (ONGs) 19, 74-85
  - policiamento *ver* Polícia
  - política *ver* Política penal
  - prisão *ver* Aprisionamento
  - reforma *ver* Reforma da Justiça
  - situação de crise 32, 34-35

## L

- Legislação
  - reforma da Justiça 25, 81, 88-89
  - reforma processual 192-194
- Liberdade religiosa 76
- Luta pela Paz
  - avaliação/resultados 183-184
  - cinco pilares 176-178
  - contextualização 170-171
  - criação 173-174
  - fatores de risco 181-182
  - jovens 24, 170-185
  - modelo/metodologia 170-171
  - Novos Caminhos 178-179
  - pesquisa 179-182
  - transmissibilidade/ampliação 184-185

## M

- Mapeamento social 105-106
- Mediação, mediação comunitária 102, 109-113, 116-117
- Monitoramento
  - CICV 143-147
  - detenção 28-39, 45, 71, 77-78, 143-146
  - Rio de Janeiro 145-147
  - tortura 24
- Mudança social, urbanização 16

Mulheres, violência contra 15, 99, 130, 158, 180

Mutirão Carcerário

Abril de 2010/dezembro de 2011 35-37

Agosto de 2008/abril de 2010 32-34

condições prisionais 37-41

fases 32-34, 35-37, 41-44

organização 32

projetos 28-45

relatórios 35

## N

Nações Unidas

Alto Comissariado para os Direitos Humanos 77, 152

Comitê dos Direitos Humanos 158-160, 165

Conselho de Direitos Humanos 30, 80-81

Novos Caminhos 178-179

## O

Opinião pública

direitos humanos 75-78

política penal 14-15

Organizações internacionais

assistência jurídica 125-129

condições prisionais 37

direitos humanos 18, 23, 79-81, 125-129

Organizações não governamentais (ONGs), justiça criminal 19, 74-85

## P

Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos 125-127

Pastoral Carcerária 75-78

Pesquisa

Centro de Formação e Pesquisa 113

condições nas prisões 77

Luta pela Paz 179-180

organizações de pesquisa 77

Programa Justiça Comunitária 113

Pobreza 14, 22

Polícia

favelas 20

iniciativas de pacificação 20

taxas de detecção 20

violação dos direitos humanos 77

Política

instabilidade 82

transição democrática 16-17, 88

Política penal  
condenação 29-30  
opinião pública 14-15  
penas não privativas 14, 18, 97  
prisão *ver* Aprisionamento  
ressocialização/reabilitação 29, 33, 35

Presos *ver* Aprisionamento

Prisão preventiva  
assistência jurídica 48-71  
Código de Processo Penal 162-163  
detenção ilegal 32-33  
Instituto de Direitos Humanos 152  
liberação 28, 35, 43, 49-50, 52, 54, 57, 64, 70  
medidas de prevenção/cautelares 29, 43, 83-85, 162, 193-194  
presunção de inocência 32, 43, 162-163  
projeto-piloto 19  
*ver também* Aprisionamento

Programa Justiça Comunitária

Agentes Comunitários  
atividades práticas 107-108  
atores sociais 107-109  
justiça/cidadania 107-109  
papel 103-109

Centro de Formação e Pesquisa 102, 108, 113-115

comunidade  
conceito 104-105  
mediação 102, 110-111

contextualização 102-103

democratização da informação 109

educação para os direitos 102-103, 109-110

equipe multidisciplinar 102-103

histórico do projeto 103-104

iniciativas de pacificação 118-119

mapeamento social 105-106

pressupostos epistemológicos 104-106

princípios 102-104

redes sociais  
animação 111-112  
mobilização 102, 106-107

Rio de Janeiro  
bairros pacíficos 116-118  
oficinas 116-117  
prática 118

três pilares 102, 109-112

Projeto *Advocacy*  
Conectas Direitos Humanos 19, 74-75, 79

- contextualização 74-75
- organizações não governamentais (ONGs) 19, 74-85
- Pastoral Carcerária 19, 74-78, 84
- Projeto Brasília 74-75, 81-82
- Sou da Paz 19, 74-79, 84
- Projeto Brasília
  - advocacy* 74, 79, 80-85
  - avanços legislativos 83-84
  - espaço vazio 81
- Projeto de assistência jurídica
  - advogados 69
  - assistentes sociais 68
  - conclusões/recomendações 70-72
  - contextualização 48-49
  - criação 49-51
  - impacto 57
  - metodologia 51-57
  - pedidos
    - respostas 58-59
    - resultados 60
  - prisão preventiva 48-71
  - status* dos prisioneiros 54, 58-63
  - status* processual 67
  - tipos de crime/decisões 65-66
  - tipos de pedido 55-56
- Pronasci, programas de modernização 21
- Provedor de Justiça 135

## R

- Rebeliões, presos 18, 77
- Rede de Justiça Criminal
  - advocacia* 74-85
  - composição 74
- Redes
  - Redes de Justiça Criminal 74-85
  - social ver Redes sociais
- Redes sociais
  - animação 111-112
  - mobilização 102, 106-107
- Reforma da Justiça
  - agenda para a reforma 188-198
  - contexto 188-190
  - contextualização 188
  - coordenação 157-158
  - futuras perspectivas 196-198
  - Instituto Innovare 88-99

- legislação 29, 81-84
- prioridades 85
- processo 19-22
- Pronasci 21-22
- reforma constitucional 190-192
- reforma gerencial 195-196
- reforma penal 93-95
- reforma processual 192-194
- Reforma penal
  - agenda para a reforma 188-198
  - Instituto Innovare 93-95
  - ver também* Reforma da Justiça
- Reforma *ver* Reforma da Justiça
- Reincidência, ex-prisioneiros 15, 33, 35, 94, 164, 172
- Relações internacionais, assistência internacional 25
- Réus
  - detenção *ver* Prisão preventiva
  - jovens 97
  - saúde mental 97
- Rio de Janeiro
  - assistência jurídica 19, 48-71
  - custódia policial 138-148
  - favelas 170-185
  - iniciativas de pacificação 170-185
  - monitoramento de detenção 145-147
  - presença do CICV 140-141
  - Programa Justiça Comunitária 116-118

## S

- Sentenças não privativas, política penal 14, 18
- Sistema Interamericano de Direitos Humanos 80, 128-129
- Sou da Paz 78-79

## T

- Tortura
  - denúncia 78
  - jovens 78, 95
  - manuals de proteção 154-155
  - monitoramento 24
  - ônus da prova 163-164
  - reclamações 37-38, 163-164
  - responsabilidade judicial no combate 165
- Tráfico de drogas 17, 24, 43, 48-51, 64, 132, 170-176, 189
- Tratamento médico, detenção 159-160

## U

Urbanização, mudança social 16







O Judiciário brasileiro é palco de uma revolução silenciosa que impulsiona a transformação do sistema, desafiando algumas de suas práticas mais arcaicas por meio de propostas inovadoras. O objetivo é promover um sistema de justiça criminal mais célere e mais justo, sem deixar de atribuir devida importância às causas estruturais dos crimes violentos no país. As transformações ocorrem tanto em dimensão constitucional como institucional, legislativa e prática. Muitas das propostas mais originais e inovadoras começaram em pequena escala até alcançarem o status de projetos nacionais. Esta obra reúne as vozes de algumas das pessoas diretamente envolvidas no processo de reforma, propiciando uma reflexão sobre o potencial de experiências pontuais que deram origem a inovações de ampla aplicabilidade.

O Judiciário Brasileiro já atraiu merecida atenção internacional por conta da magnitude de seus problemas. No entanto, as histórias de sucesso compiladas nesta obra demonstram que a reforma é possível desde que haja suficiente comprometimento político. É um processo em andamento e que ainda enfrenta enormes desafios. Porém, as experiências brasileiras, e os projetos descritos nesta obra, podem servir de inspiração e oferecer modelos ilustrativos para outros países que apresentam condições semelhantes de desenvolvimento social, econômico e político.

#### Colaboradores

Pierpaolo Cruz Bottini  
Felipe Donoso  
Luke Dowdney

Marcia Fernandes  
José de Jesus Filho  
Conor Foley

Gláucia Falsarella Foley  
Juana Kweitel  
Julita Lemgruber

Helena Romanach  
Carlos Weis  
Alex Wilks



Embaixada Britânica  
Brasília

Secretaria de  
Reforma do Judiciário

Ministério da  
Justiça

GOVERNO FEDERAL  
**BRASIL**  
PAÍS RICO É PAÍS SEM POBREZA