

NOVAS DIREÇÕES NA GOVERNANÇA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA

Ministério da Justiça

Secretaria da Reforma do Judiciário

2006

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Luiz Inácio Lula da Silva
Presidente da República

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Márcio Thomaz Bastos
Ministro de Estado da Justiça

Pierpaolo Cruz Bottini
Secretário de Reforma do Judiciário

José Junio Marcelino de Oliveira
Chefe de Gabinete

Comissão Organizadora

Catherine Slakmon
Universidade de Montreal

Maíra Rocha Machado
Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas

Pierpaolo Cruz Bottini
Secretaria de Reforma do Judiciário

Ministério da Justiça

Secretaria da Reforma do Judiciário

Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança

Slakmon, Catherine; Machado, Máira Rocha; Bottini, Pierpaolo Cruz (Orgs.). *Novas direções na governança da justiça e da segurança*. Brasília-DF: Ministério da Justiça, 2006.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Secretaria da Reforma do Judiciário

Esplanada dos Ministérios - Bloco T - 3º andar - Sala 324

CEP 70.064-900 - Brasília-DF - Brasil

Fone 55 61 3429-9118

Correio eletrônico: reformadojudiciario@mj.gov.br

Internet: www.mj.gov.br/reforma

Distribuição gratuita

Tiragem: 2.500 exemplares

Tradução: Claudia Chauvet

Edição: Margareth Leitão

Capa: David Rojas

Impressão: Artcor Gráfica e Editora Ltda.

A transcrição, tradução e reprodução desta publicação são permitidas,
desde que citadas a autoria e a fonte.

Para todos os autores,
por suas brilhantes
contribuições neste livro.

*To all the authors,
for their brilliant
contributions to this book*

Catherine Slakmon,
Maira Rocha Machado e
Pierpaolo Cruz Bottini

Sumário

Apresentação Márcio Thomaz Bastos	15
Introdução Catherine Slakmon, Maira Rocha Machado e Pierpaolo Cruz Bottini	17
PARTE I - DEMOCRATIZAÇÃO, OS DIREITOS DA CIDADANIA E A GOVERNANÇA COMUNITÁRIA	
Capítulo 1 - O poder de atuação dos cidadãos e a micro-governança da justiça no Brasil Catherine Slakmon e Philip Oxhorn	31
Capítulo 2 - Comunidade e justiça em parceria para a promoção de respeito e civilidade nas relações familiares e de vizinhança: um experimento de justiça restaurativa e comunitária. Bairro Nova Gerty, São Caetano do Sul/SP Eduardo Rezende Melo	59
Capítulo 3 - (A)gente de direitos: por uma cidade mediadora Pedro Daniel Strozenberg	81
Capítulo 4 - Justiça comunitária. Uma justiça para emancipação Gláucia Falsarelli-Foley	95
Capítulo 5 - Administração alternativa de conflitos: perspectivas para a ampliação do acesso à justiça e a prevenção à violência Moema Dutra Freire	113
Capítulo 6 - A Justiça em sociedades de risco Clifford Shearing e Les Johnston	131
Capítulo 7 - Resistência urbana à democracia neoliberal na América Latina Susan Eva Eckstein	147
Capítulo 8 - A coincidência da democracia política, da violência e do “desestado” de direito no Brasil (e muitas outras democracias) James Holston	183
Capítulo 9 - O movimento feminista no Brasil, suas conquistas e desafios. O empoderamento da mulher como instrumento de intervenção social Lisandra Arantes Carvalho	203

PARTE II - REFORMA DO JUDICIÁRIO E A GOVERNANÇA DA JUSTIÇA

Capítulo 10 - A reforma do judiciário: Aspectos relevantes Pierpaolo Cruz Bottini	217
Capítulo 11 - A Defensoria Pública como instrumento de consolidação da democracia Renato Campos Pinto De Vitto e Andre Luís Machado de Castro	227
Capítulo 12 - Das reformas penais às reformas do ensino jurídico: em busca de práticas pedagógicas capazes de sustentar opções políticas Fábio Costa Sá e Silva	239
Capítulo 13 - Juizados Especiais: O processo inexorável da mudança Maria Tereza Sadek	250
Capítulo 14 - As novas estratégias de intervenção sobre crimes transnacionais e o sistema de justiça criminal brasileiro Maíra Rocha Machado	277
Capítulo 15 - O poder de atuação dos cidadãos na governança da justiça: reflexões sobre a Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa J. Andrew Grant	301
Capítulo 16 - Existe uma contradição entre os princípios fundamentais de “humanidade” e “imparcialidade” no trabalho das Organizações Internacionais Não Governamentais, envolvidas nas intervenções humanitárias? Conor Foley	317
 PARTE III - JUSTIÇA RESTAURATIVA E MEDIAÇÃO	
Capítulo 17 - Entre a proporcionalidade e a impunidade: Confrontação ▯ Verdade ▯ Prevenção John Braithwaite	371
Capítulo 18 - Emancipação e esperança John Braithwaite	389
Capítulo 19 - Avaliação e princípios da Justiça Restaurativa Howard Zehr	411
Capítulo 20 - Maneiras de conhecer para uma visão restaurativa de mundo Barb Toews e Howard Zehr	419

Capítulo 21 - Imposição da restauração no lugar da dor: reflexões sobre a reação judicial ao crime	
Lode Walgrave	433
Capítulo 22 - Bases para o modelo brasileiro de Justiça Restaurativa	
Leonardo Sica	455
Capítulo 23 - A Justiça Restaurativa em face da criminologia da reação Social	
Juliana Cardoso Benedetti	491
Capítulo 24 - A mediação no contexto do sistema de solução de conflitos	
Aiston Henrique de Sousa	521
Capítulo 25 - Justiça restaurativa: desafios políticos e o papel dos juízes	
Pedro Scuro Neto	543
Capítulo 26 - O valor do sagrado e da ação não-violenta nas dinâmicas restaurativas	
Egberto de Almeida Penido	567
Capítulo 27 - Justiça restaurativa: revitalizando a democracia e ensinando a empatia	
Kay Pranis	583
Capítulo 28 - Os jovens, os problemas e o crime. Justiça restaurativa como teoria normativa de controle social informal e apoio social	
Gordon Bazemore	597
Capítulo 29 - Responsabilizar ou punir? A justiça juvenil em perigo	
Álvaro Afonso Penna de O. Pires	621
Capítulo 30 - Justiça e educação: parceria para a cidadania	
Eduardo Rezende Melo	643
Capítulo 31 - Justiça, responsabilidade e coesão social	
Leoberto Narciso Brancher	667
PARTIE IV - CIDADÃOS, A POLÍCIA E PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADO	
Capítulo 32 - Reforma do sistema policial como política externa	
David Bayley	695
Capítulo 33 - As redes de segurança	
Benoît Dupont	707

Capítulo 34 - Governança conexa: desenvolvendo novas idéias para a segurança e a justiça Jennifer Wood e Monique Marks	719
Capítulo 35 - Visão geral do Projeto iThemba Ganief Daniëls	739
Capítulo 36 - Mobilização de conhecimento e de capacidade local por meio da segurança John Cartwright e Madeleine Jenneker	747
Capítulo 37 - A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado Luis Flávio Saporì	763
Capítulo 38 - Novos meios de articulação institucional na segurança pública: Estudo de caso em Belo Horizonte, Minas Gerais Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci	783
Capítulo 39 - Formação profissional do policial no Brasil: Obstáculo ou acelerador na reforma da gestão da segurança pública e das práticas policiais? Paula Ferreira Poncioni	807
Capítulo 40 - Segurança pública no Brasil: temas em debates no Congresso Nacional e na sociedade Adilson José Paulo Barbosa	837
Capítulo 41 - Por uma segurança cidadã no Brasil e América Latina Marcelo Carámbula	857
Capítulo 42 - Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina. Marco conceitual de interpretação-ação Héctor Riveros Serrato	879
Comissão organizadora e relação de autores	903
Agradecimentos	919

Apresentação

A efetivação dos direitos e garantias inseridos na Constituição Federal é um dos grandes desafios enfrentados pelos dirigentes de todas as esferas de poder em nosso país. O Estado Democrático de Direito pressupõe a organização de um sistema de justiça que assegure soluções rápidas, eficientes e, sobretudo, que seja acessível aos que dele mais necessitam.

Perseguindo esse objetivo, o Ministério da Justiça, por meio da sua Secretaria de Reforma do Judiciário, fomenta o debate sobre “Novas Direções da Justiça e da Segurança”, título deste livro que reúne artigos de especialistas brasileiros e estrangeiros acerca da democratização da justiça, práticas de justiça comunitária, de justiça restaurativa, mediação, governança da segurança pública e estratégias de ampliação do acesso à justiça.

Delinear as direções da gestão da justiça e da segurança pública é uma etapa essencial para nortear o processo de reformas que tem imprimido uma moderna feição à justiça brasileira. Assegurar acessibilidade, combater a impunidade, proteger a vítima de delitos, educar jovens em conflito com a lei e buscar a interação do Poder Público com a sociedade são alguns dos desafios enfrentados pelos autores, que também apresentam experiências de êxito no Brasil e em outros países.

Na busca por soluções, a reforma da Constituição e da legislação processual – um dos principais focos da atenção da Secretaria de Reforma do Judiciário – mostra-se insuficiente. Por esse razão, experiências práticas vêm sendo apoiadas e estimuladas pelo Ministério da Justiça, que instituiu o Premio Innovare, que tem por objetivo reconhecer boas práticas de gestão e administração no âmbito do Poder Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

A ampliação desse debate com a participação de especialistas em diversas áreas da governança da justiça está refletida na presente obra, onde estão reunidos estudos selecionados, que pretendem apresentar os resultados e demonstrar a importância desses mecanismos para a efetivação e a promoção dos direitos dos cidadãos, possibilitando a construção de um Brasil mais seguro e da concretização do sonho de transformar o nosso país em uma verdadeira democracia de massas.

Marcio Thomaz Bastos
Ministro da Justiça

Introdução

O surgimento de meios lícitos alternativos de acesso à justiça e à segurança no Brasil, formulados em parcerias entre órgãos estatais, Poder Judiciário, organizações da sociedade civil, organizações não-governamentais, setor privado e comunidades epistêmicas tem colocado questões importantes sobre as novas direções na governança da justiça e da segurança. Por exemplo, qual é a relação entre justiça e segurança? Qual a relação entre injustiça social, acesso à justiça e segurança? Quais são os diferentes padrões de organização da sociedade civil na era da democracia neoliberal para resistir à injustiça e assegurar os direitos dos cidadãos? Quão real é a percepção de injustiça e insegurança, e quais são suas repercussões concretas na vida cotidiana? Qual a relação entre as reformas do Judiciário que estão ocorrendo no plano internacional e as implementadas na esfera nacional? Até que ponto as reformas do Judiciário e da polícia tiveram sucesso em mudar instituições e culturas? Quais são os obstáculos à reforma da polícia e do Judiciário? Essas reformas têm repercussões palpáveis para maioria da população? Qual o impacto das normas internacionais nos sistemas de justiça nacionais? Quais são as modificações que a política criminal formulada para lidar com os crimes transnacionais tem imposto aos Estados? Qual o papel do Estado em apoiar e promover programas de justiça comunitária? Quanto apoio estatal e qual tipo de apoio são necessários para não enfraquecer as iniciativas comunitárias? Se os projetos de justiça comunitária não estão relacionados ao Estado, eles não estariam então criando um sistema de justiça de segunda classe para os pobres? A ausência de Estado, ademais, poderia comprometer a observância de garantias constitucionais de direitos humanos? Em que situações o conhecimento comunitário local é superior ao conhecimento jurídico tradicional, e por quê? As práticas restaurativas podem e devem substituir a retribuição? Por quê? E em quais casos? Por que todos os projetos formais de justiça restaurativa no Brasil estão relacionados ao Poder Judiciário? Sobre quais premissas estabelecer um sistema de justiça para as crianças e adolescentes? Como a juventude pode ser responsabilizada por suas infrações sem estigmatização e punições excessivamente duras? Como se diferencia o policiamento comunitário do policiamento tradicional? O primeiro deles funciona melhor? O estabelecimento de parcerias público-privadas em gestão da segurança ameaça o legítimo monopólio estatal da violência? Este livro pretende oferecer respostas consistentes, ainda que parciais, a essas questões.

Novas direções na governança da justiça e da segurança é o primeiro livro desta magnitude a ser publicado em português, em um esforço de ampliar e unificar o debate sobre justiça e segurança. Este livro é constituído por ensaios multidisciplinares de acadêmicos e operadores no campo do direito, das ciências sociais e da criminologia, e reúne contribuições dos mais importantes especialistas do Brasil, Colômbia, África do Sul, Canadá, Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica e Austrália.

Esta iniciativa busca informar e estimular discussões em justiça e segurança no Brasil, levando o debate a novas direções para além da

necessidade de reforma do Judiciário e da polícia. Como por exemplo, os meios alternativos de acesso à justiça e à segurança, o poder de atuação dos cidadãos, a organização da sociedade civil e as parcerias público-privadas. Espera-se que este livro possa contribuir a diminuir as distâncias entre os diferentes campos do saber e a promover abordagens e soluções inovadoras e multidisciplinares às questões relativas a acesso à justiça e à segurança cidadã no Brasil e na América Latina.

O livro divide-se em quatro seções. Cada uma delas lida com questões fundamentais sobre a governança da justiça e da segurança: (1) Democratização, os direitos da cidadania e a governança comunitária (Capítulos 1 a 9); (2) Reforma do Judiciário e a governança da justiça (Capítulos 10 a 16); (3) Justiça restaurativa e mediação (Capítulos 17 a 31); e (4) Cidadãos, a polícia e parcerias público-privadas (Capítulos 32 a 42).

No primeiro capítulo, Philip Oxhorn e Catherine Slakmon apresentam um quadro teórico para analisar a natureza e as condições do poder de atuação dos cidadãos e de sua participação em projetos de microgovernança. Trata-se de projetos que permitem a administração e a regulamentação da justiça e da segurança no âmbito da comunidade, fora do sistema de justiça formal brasileiro. Os autores examinam as dimensões teórica, empírica e normativa do que definem como “microjustiça”, baseada em dados brasileiros comparativos. E argumentam que, no Brasil, o exercício direto do poder de atuação dos cidadãos através desses programas tem sido enfraquecido pelas tendências monopolísticas de parceiros exteriores à comunidade. Argumentam ainda que a participação da comunidade tem se limitado freqüentemente ao papel de “consumidor”.

No segundo capítulo, Eduardo Rezende Melo procura, a partir do delineamento das limitações de atendimento dos conflitos de violência doméstica e de vizinhança pelo Juizado Especial Criminal e pelas instâncias de segurança, mostrar seu reflexo em toda a rede de atendimento e dar as bases de construção de um modelo alternativo em desenvolvimento no bairro Nova Gerty, na cidade de São Caetano do Sul-SP. A partir de uma perspectiva de desenvolvimento social local, visando à participação comunitária na assunção de problemas que afetam a todos os seus membros, o texto delinea as bases de sustentação de um modelo de justiça restaurativo e comunitário que articule a rede de atendimento secundária com o sistema de justiça, visando o empoderamento e autonomia de redes primárias de suporte para que, a partir da resolução de situações concretas de conflito, torne-se possível a construção coletiva e preventiva de melhores condições de convivência.

No terceiro capítulo, Pedro Daniel Strozenberg apresenta inicialmente uma reflexão sobre a percepção e efetivação do direito em uma sociedade desigual como a brasileira, buscando paralelos históricos que demonstram que nem sempre o legal e o jurídico se complementam, e que nessas oportunidades, é típico das coletividades buscarem caminhos paraestatais para sua “proteção” e promoção. O capítulo também procura apresentar uma iniciativa concreta – o projeto *Balcão de Direitos* – implementada nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, que se estabelece entre o mundo do direito formal e o do ‘direito comunitário’, bem como menciona

personagens deste contexto. E, por último, apresenta caminhos que visam reforçar as iniciativas locais de resolução pacífica de conflitos no seio dessas comunidades, a partir de seu reconhecimento positivo e fundamentado sob o novo conceito de *mediação de conflitos comunitários*.

No Capítulo 4, Gláucia Falsarelli-Foley sustenta que, diante da crise dos paradigmas da modernidade, a realidade contemporânea, plural e fragmentada, requer a construção de uma nova concepção do direito. Os pressupostos do marco teórico adotado, a *teoria crítica pós-moderna*, revelam os elementos necessários para essa reinvenção do direito: o reconhecimento da pluralidade de ordens jurídicas e a retórica dialógica, em oposição ao monopólio estatal do direito e à sua cientificização; e a repolitização do direito por meio da substituição da rígida separação Estado-sociedade civil, por um outro critério analítico que inclua novas formas de sociabilidade e que veicule práticas políticas transformadoras. Os traços de uma justiça comunitária emancipatória são, ao final, desenhados: a partir de uma releitura do papel do conflito, a mediação comunitária, quando regida sob a ética da alteridade, revela-se adequada para a prática da retórica dialógica e a emergência de novos saberes. As redes sociais, articuladas com o Estado – como *novíssimo movimento social* – são tecidas nos espaços onde os conflitos emergem, reiniciando, assim, a cadeia circular.

No Capítulo 5, Moema Dutra Freire destaca como iniciativas de acesso à justiça, principalmente aquelas com foco na administração de conflitos no âmbito comunitário, podem contribuir para a prevenção da violência. A atuação no início do problema, por meio da correta administração dos conflitos sociais, pode evitar que eles alcancem proporções violentas. Essa reflexão sugere a importância do aspecto preventivo da justiça que, se corretamente administrado, pode trazer contribuições importantes para a prevenção da violência. Este capítulo pretende fomentar a discussão sobre a relevância do acesso à justiça para a atuação coerente do Estado na manutenção da paz na sociedade, por meio de uma sólida parceria com a comunidade, estimulando o estabelecimento de mecanismos de administração alternativa de conflitos, complementares ao sistema de justiça formal, no âmbito comunitário.

No Capítulo 6, Clifford Shearing e Les Johnston sustentam que o paradigma da punição é atrativo devido à forma parcimoniosa com que integra as características instrumental e simbólica da imposição de medidas judiciais. Os autores analisam a relação entre essas duas características, em um contexto em que são priorizados o risco e a redução do risco. O ponto central que motiva este capítulo é de caráter normativo: que oportunidades, se existentes, a criação de técnicas focadas em riscos apresenta para minimizar nossa confiança na punição como uma técnica para controle da segurança? O argumento deles é que a mentalidade do risco promoveu a exploração de técnicas alternativas que trazem à baila a rigorosa combinação de punição com o controle da segurança. Um dos principais pontos abordados neste trabalho consiste em saber se é possível aos sujeitos experimentarem uma sensação de justiça que não seja centrada na punição.

No Capítulo 7, Susan Eva Eckstein demonstra a necessidade de introduzir a macroeconomia política no estudo da formação dos movimentos

sociais. A autora argumenta que, nas cidades da América Latina, o repertório de ações coletivas, antes composto de greves para melhorar as condições do local de trabalho e de invasão de terras para baratear os custos de moradia, modificou-se para movimentos baseados na redução dos custos de consumo e melhorar a segurança individual e pública. A mudança ocorre exatamente quando o valor real dos salários diminui substancialmente. A mudança é passível de ser determinada em termos de uma reestruturação econômica global, conforme a experiência local.

No Capítulo 8, James Holston sustenta que, apesar dos inegáveis avanços na democracia brasileira nas últimas duas décadas, as instituições e práticas da justiça – dos tribunais, da ordem dos advogados e da polícia – tornaram-se ainda mais desacreditadas com a democratização. O autor demonstra que, ao invés das glórias antecipadas da democracia, os brasileiros vivem uma cidadania democrática que parece simultaneamente erodir enquanto se expande, uma democracia às vezes capaz e outras vezes tragicamente incapaz de proteger os cidadãos e produzir uma sociedade justa.

No Capítulo 9, Lisandra Arantes Carvalho discute a história do feminismo e suas conquistas. A autora explora os desafios atuais relacionados aos direitos reprodutivos, ao enfrentamento da violência e à participação da mulher no mercado de trabalho e no poder. Analisa ainda o projeto *Promotoras Legais Populares*, argumentando que constitui uma ação afirmativa de empoderamento da mulher, proporcionando alternativas de intervenções nas comunidades.

No Capítulo 10, Pierpaolo Cruz Bottini argumenta que as atividades para a melhoria da prestação de Justiça não se resumem, nem se limitam, à estrutura e à organização do Poder Judiciário apenas, mas devem ser direcionadas a todos os órgãos e instituições que operam e contribuem para a solução de litígios, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia, pública e privada, os demais Poderes constituídos, os institutos de arbitragem, mediação e afins e, como não poderia deixar de ser, a sociedade civil e o cidadão, destinatários finais de todos estes serviços.

No Capítulo 11, Renato Campos Pinto De Vito e André Luis Machado de Castro buscam situar a Defensoria Pública como instrumento de concretização do acesso à justiça, nos processos de reforma do Judiciário em curso, avançando sobre o perfil e o modelo de instituição mais adequado ao panorama de construção democrática que se reclama na América Latina, e em especial no Brasil.

No Capítulo 12, Fábio Sá e Silva discute os limites impostos pela formação em direito no Brasil, para que seus operadores atuem como sujeitos ativos na concretização das reformas penais que ultimamente foram concebidas e propostas no país. Para tanto, discute as linhas gerais dessas reformas e procura confrontá-las com os padrões de conhecimento, ensino e prática do direito cristalizados em nossa cultura. Ao final, discorre sobre os resultados provisórios de sua pesquisa, em busca de condições e possibilidades favoráveis à implementação de mudanças na área.

No Capítulo 13, Maria Tereza Sadek propõe uma reflexão sobre os Juizados Especiais Cíveis, nascidos dos Juizados de Pequenas Causas.

A intenção é salientar seu potencial transformador do sistema de justiça, de seus atores, das condições de acesso à justiça e, por outro lado, apontar os entraves ou os estímulos para a sua institucionalização e frutificação.

No Capítulo 14, Maira Rocha Machado investiga como as estratégias de intervenção formuladas na esfera internacional para lidar com a chamada “criminalidade transnacional” relacionam-se com o modelo tradicional de intervenção pautado no direito penal dos Estados. Para tanto, a autora aponta o surgimento de um novo componente que passa a fazer parte dessas estratégias de intervenção: a ênfase na dimensão econômico-financeira das atividades consideradas crimes transnacionais. Com vistas a ilustrar seu argumento, a autora analisa a criação de dois novos órgãos, no âmbito do Poder Executivo, que passam a integrar o sistema de justiça criminal brasileiro: o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), no âmbito do Ministério da Fazenda, e o Departamento de Recuperação de Ativos Ilícitos e Cooperação Internacional (DRCI), no âmbito do Ministério da Justiça.

No Capítulo 15, J. Andrew Grant analisa a Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa (CVRSL) como exemplo de governança da justiça em contexto pós-conflito e discute as seguintes questões: a CVRSL tem sido bem sucedida em seu objetivo de exercer a justiça no interior de instituições formais, no intuito de evitar atos de retribuição? Em que medida os cidadãos desempenham um papel no processo da CVRSL? Quais são as possibilidades de longo prazo para a justiça restaurativa, a paz e a segurança em Serra Leoa? Enfim, este estudo de caso visa a contribuir com a literatura em justiça e segurança e oferecer *insights* da complexa relação entre o poder de atuação dos cidadãos e a governança da justiça, não apenas em Serra Leoa, mas no Brasil e em outros países.

No Capítulo 16, Conor Foley discute as organizações e intervenções humanitárias e explora a eventual contradição entre os princípios de “humanidade” e “imparcialidade” quando organizações não-governamentais internacionais envolvem-se em intervenções humanitárias. O autor conclui que o código de conduta que governa a atividade dessas organizações é inadequado e que elas podem deixar de ser percebidas como organizações humanitárias imparciais, quando ocorrem intervenções externas.

No capítulo 17, John Braithwaite sustenta que o ideal de punição proporcional ao delito cria um sistema de justiça criminal que impede a prevenção. Um ideal alternativo é que o crime deveria sempre ser confrontado com uma presunção pelo perdão, como condição para a participação em processos de busca da verdade que identificam caminhos para a prevenção. Recompensar informalmente a reconciliação e a prevenção é a base de uma escolha racional de controle do crime mais convincente que punição proporcional ao delito.

No Capítulo 18, John Braithwaite conclui que a melhor forma de estimular a relação recíproca entre esperança e emancipação é inovar com instituições que constroem conjuntamente esperança e emancipação. Assistencialismo para os pobres sem alimentar otimismo, para empoderá-los a resolver seus próprios problemas, não é a solução. Nem tampouco um psicologismo que constrói esperança sem apoio concreto e sem o fluxo de

recursos necessários para a mudança estrutural. A mudança cognitiva na forma como as pessoas imaginam um mundo melhor, a mudança institucional e a mudança macroestrutural devem ser estrategicamente integradas para que as políticas emancipatórias tenham credibilidade.

No Capítulo 19, Howard Zehr chama atenção para a importância de avaliações e sugere algumas abordagens para esse tema que têm implicações tanto para a prática quanto para a avaliação das práticas e dos programas. Inclui questões sobre em que medida a justiça restaurativa é tão orientada para a vítima quanto se considera (ou estão as vítimas sendo “usadas”) e em que medida as necessidades dos infratores estão sendo adequadamente tratadas e como se posiciona a justiça restaurativa em sociedades dominadas pela cultura da punição. O autor argumenta, enfim, que as avaliações devem contar com vários métodos e as atividades com diferentes focos, que lidem com processos e resultados que assegurem clareza sobre os princípios e filosofias e que assegurem que se está engajado em uma prática baseada em princípios.

No Capítulo 20, Howard Zehr e Barb Toews sustentam que, nos últimos 25 anos, a justiça restaurativa começou a desafiar as premissas e os valores do sistema de justiça criminal orientado à punição. Ademais, as práticas de pesquisa no âmbito da justiça restaurativa frequentemente falham em refletir os valores e as premissas do próprio campo e acabam por espelhar os valores do sistema de justiça dominante. Este capítulo identifica e critica alguns dos valores e pressupostos das metodologias de pesquisa dominantes e propõe um conjunto de princípios e valores mais compatíveis com a justiça restaurativa. Esse conjunto inclui uma apreciação da importância e do processo de construção de sentido, a natureza subjetiva e contextual do conhecimento e a importância do processo e da reavaliação da relação entre “pesquisador” e “sujeito”.

No Capítulo 21, Lode Walgrave parte da perspectiva de que a justiça restaurativa consiste fundamentalmente em fazer justiça mediante a reparação do dano do crime infligido à vítima e à comunidade, e até mesmo o dano social que o infrator ou infratora causou a si mesmo com a infração. Dessa forma, diferentemente tanto da justiça pautada na punição quanto na reabilitação, a justiça restaurativa não é essencialmente caracterizada pelo tipo de ação à qual o infrator deve ser submetido. O autor dedica grande parte do capítulo ao exame da imposição coercitiva de obrigações ao infrator, com vistas à restauração. Mais especificamente, explora dois temas: em que medida a imposição de sanções restaurativas enfraquece os elementos essenciais da abordagem restaurativa e, ainda, em que medida uma abordagem restaurativa e sistêmica em relação ao crime pode ser inserida nos princípios constitucionais do Estado.

No Capítulo 22, Leonardo Sica propõe-se a sistematizar alguns conceitos e experiências mais avançadas de justiça restaurativa e adequá-los ao contexto nacional, com a finalidade de colaborar para o desenho do modelo brasileiro de justiça restaurativa. O autor sustenta que a justiça restaurativa e a mediação não devem ser vistas como meros paliativos para a crise do sistema de justiça, nem entendidas apenas como instrumentos de alívio dos tribunais, de extensão da burocracia judiciária ou de indulgência.

Para o autor, devem ser implementadas sobre dois fundamentos bastante claros: *ampliação dos espaços democráticos e construção de novas modalidades de regulação social*.

No Capítulo 23, Juliana Cardoso Benedetti sustenta que a emergência de uma função reparatória, especialmente na conformação de modelos como a justiça restaurativa e os juizados especiais criminais, tem demandado a reestruturação do sistema penal e parece aproximar direito penal e criminologia. Contribuindo para a desconstrução dos dogmas da obrigação de punir e do caráter estatal da pena, sobre os quais se alicerça a função retributiva do direito penal, a função reparatória incrementa a permeabilidade do direito penal aos apontamentos criminológicos. Sob esse prisma, a autora analisa as novas concepções sobre a vítima, a responsabilidade penal, a legitimidade do sistema penal e a participação no processo trazidas pela função reparatória.

No Capítulo 24, Aiston Henrique de Sousa, tendo em vista o problema que se chamou a crise da justiça, apresenta a mediação como um dos instrumentos para a promoção do acesso à justiça, que é reconhecida como um direito fundamental no espaço do direito internacional dos direitos humanos. O autor destaca a necessidade de uma conexão melhor entre a mediação e o processo legal, na regulação das entidades e os centros confidenciais de mediação, no reconhecimento da forma jurídica dos acordos, e também na criação e estímulo da mediação no espaço das cortes. Sugere, finalmente, a adoção de medidas estratégicas para o desenvolvimento e a consolidação da mediação nas práticas legais da justiça.

No Capítulo 25, Pedro Scuro Neto trata dos desafios políticos e do papel dos juizes no Brasil e na América Latina. O autor sustenta que mensagens “duras” e “brandas” profundamente incorporadas a quase todos os sistemas de justiça são expressas em termos éticos e culturais exclusivistas, como se a concepção da justiça em um determinado país fosse melhor que a dos outros. Desse modo, no Brasil, onde a filosofia é a “reabilitação”, os códigos são redigidos como se a penalidade não fosse castigo, mas condição para a devolução de liberdade a ser conquistada progressivamente pelo “mérito”, orientada à “presumida adaptabilidade social” do infrator.

No Capítulo 26, Egberto de Almeida Penido busca apontar a existência do valor do sagrado e da ação não-violenta nas dinâmicas restaurativas. Considerando a imensa tradição indígena e a intensa espiritualidade que permeia o Brasil, investiga a noção do sagrado enquanto valor nas práticas restaurativas. Busca esclarecer a importância de tal valor em mencionadas dinâmicas de pacificação do conflito e na forma pela qual ele pode se manifestar no modelo restaurativo que está em construção neste país. Desenvolve a noção de espiritualidade e o modo pela qual ela se insere na justiça restaurativa. Nessa perspectiva, a noção de justiça é vista mais como um processo de transformação individual e coletiva do que um ato de equidade, tendo como premissa a interconexão da realidade. Por fim, desenvolve a relação da ação não-violenta com a justiça restaurativa.

No Capítulo 27, Kay Pranis sustenta que os ensinamentos dos nativos e de outros pioneiros no movimento restaurativo e sua experiência no trabalho com as comunidades para explorar processos que se ajustem aos princípios

da justiça restaurativa revelaram diversas idéias cruciais acerca de quem somos e de quem poderíamos ser, como humanos, em um mundo interdependente. Neste trabalho, a autora aborda duas idéias que a interessam particularmente: um novo entendimento sobre democracia e o desenvolvimento da empatia na juventude.

No Capítulo 28, Gordon Bazemore sustenta que a justiça restaurativa surgiu recentemente como uma abordagem promissora aos crimes cometidos por jovens, pautada na reparação do dano e na reconstrução das relações. Ainda que a prática da justiça restaurativa já tenha demonstrado efeito significativo em vítimas e infratores individuais em vários países do mundo, o potencial de construção comunitária ainda está para se realizar, como resultado do fracasso em compreender e aplicar os princípios restaurativos em diversos contextos. Este capítulo apresenta um panorama da teoria normativa da justiça restaurativa, focalizando especialmente em três princípios fundamentais. Em seguida, analisa a conexão entre teorias restaurativas de intervenção, controle social informal, mecanismos de apoio social e a aplicação de práticas restaurativas como modo de fortalecer tanto os componentes centrais do capital social na resposta aos crimes cometidos por jovens, quanto o comportamento problemático.

No Capítulo 29, Álvaro Afonso Penna de O. Pires sustenta que, em relação à justiça para crianças e adolescentes, os discursos sobre a responsabilidade ou a responsabilização parecem emergir desde a metade dos anos 1960, para se tornarem cada vez mais o centro das reclamações e das proposições de reforma legislativa. Neste capítulo, o autor analisa o que significa “responsabilizar os jovens”, para o sistema político e para o sistema de direito penal, desde os anos 1970. O autor aborda essa questão refletindo de forma exploratória: (i) sobre a relação entre o sistema de pensamento da justiça de adultos e da justiça de crianças e adolescentes; e (ii) sobre as intervenções políticas no quadro da relação entre essas duas justiças. O objetivo do autor é propor as grandes linhas de um quadro sociológico de observação para redescrever a formação e a evolução interna do sistema de justiça das crianças e adolescentes.

No Capítulo 30, Eduardo Rezende Melo apresenta os fundamentos éticos, políticos e teóricos e os eixos de implementação prática de um projeto de justiça restaurativa na cidade de São Caetano do Sul-SP, em que os sistemas de justiça e educação se articulam para a construção de um modelo socialmente democrático de solução de conflitos em que se envolvem adolescentes tidos como autores de atos infracionais.

No Capítulo 31, Leoberto Narciso Brancher propõe que os desafios relacionados ao enfrentamento da violência e da criminalidade não podem limitar-se a reformas gerenciais ou estruturais, visto que o problema não se resume à eficiência do sistema, mas à sua eficácia e efetividade, o que implica numa questão de conceito. A partir do relato da experiência do projeto Justiça para o Século 21, que promove práticas restaurativas no atendimento a violências envolvendo crianças e jovens em Porto Alegre, a vocação da jurisdição na área da infância e juventude para sediar práticas restaurativas é sustentada por seus aspectos políticos e estratégicos, bem como apresenta os fundamentos jurídicos da aplicabilidade do modelo no

sistema legal vigente. A partir dessa experiência, por fim, são esboçadas algumas formulações quanto à incidência de uma abordagem responsabilizante na jurisdição penal juvenil, concluindo com as impressões vivenciadas pelos próprios participantes de processos restaurativos.

No Capítulo 32, David Bayley discute a empreitada mundial de assistência à reforma das instituições policiais, com o objetivo de apoiar a democracia. O autor descreve o atual escopo da atividade, o contexto de mudança para esse tipo de trabalho e as lições-chave, tanto substantivas quanto táticas, que foram aprendidas sobre a participação nesse tipo de assistência. E conclui com suas recomendação sobre o mais poderoso mecanismo para promover uma reforma democrática em forças policiais estrangeiras.

No Capítulo 33, Benoit Dupont apresenta uma tipologia das diferentes formas de redes de segurança e os resultados de uma pesquisa empírica desenvolvida nos dois últimos anos na cidade de Montreal. Com a ajuda de uma metodologia inspirada em análise de redes sociais, o autor desenha uma cartografia das instituições locais que desempenham um papel na produção da segurança. Conclui-se deste estudo que a segurança é um setor fortemente integrado à informação e que os recursos circulam de forma livre e muito rápida. Se a polícia está bem no centro dessa rede, ela não estrutura a rede e existem muitas parcerias fora da polícia. O autor sugere, enfim, que a polícia será impulsionada, num futuro próximo, a redefinir suas missões, para incorporar essa nova morfologia da segurança, e notadamente desempenhar um papel de coordenação e de oferta direta de serviços, sem a qual ela perde sua posição central.

No Capítulo 34, Jennifer Wood e Monique Marks exploram uma nova forma de pensar o estabelecimento de parcerias e de redes na governança local da segurança. A partir de sua experiência em gerenciar um projeto intitulado *Nexus Policing*, com a polícia de Victoria, na Austrália, as autoras apresentam sua abordagem teórica e metodológica para o desenho de modelos de *nexus* que não necessariamente coloca a polícia no centro da rede de formação. E ainda comentam sobre a forma que as autores, como acadêmicas, trabalharam conjuntamente com os policiais na integração de suas respectivas formas de conhecimento, na construção de novas idéias sobre segurança e justiça.

No Capítulo 35, Ganief Daniëls sustenta que o envolvimento da comunidade na solução das disputas em um ambiente urbano moderno pode ser problemático, pois os cidadãos podem adotar o autopolicamento que, por sua vez, pode transformar-se em um problema maior. A parceria entre o serviço policial da África do Sul e os Centros Comunitários para a Paz é baseada no reconhecimento de que ambos os parceiros contribuem com capacidades mutuamente complementares para o trabalho de policiamento e manutenção da paz. O autor argumenta que essa solução tem o benefício de liberar efetivos da polícia para o fortalecimento dos tipos de policiamento para o qual eles foram profissionalmente treinados, ao mesmo tempo que estabelece uma relação de respeito mútuo com a comunidade.

No Capítulo 36, John Cartwright e Madeleine Jenneker examinam os modos inovadores de diminuir a ausência de governança para os

desfavorecidos não mediante assistencialismo ou a suposta redistribuição natural do mercado, mas por intermédio de reconhecimento e mobilização do conhecimento e das capacidades locais de comunidades pobres. Ao contrário da visão difundida que concebem essas comunidades como lugares marginalizados e um fardo, os autores sustentam que elas devem ser vistas como um recurso em potencial. Os autores discutem o Programa de Paz Comunitária, que começou na Cidade do Cabo, África do Sul, no final de 1997, como uma experiência de ativismo comunitário sustentável. O objetivo do programa é construir um modelo ideal de desenvolvimento comunitário que lidaria com a pobreza e criaria trabalho (não necessariamente “empregos”), aprofundando a democracia, promovendo o espírito de liderança social, investindo na comunidade e integrando os objetivos dos órgãos governamentais e das organizações comunitárias.

No Capítulo 37, Luis Flávio Saporì aborda as principais características do arranjo institucional da justiça criminal na sociedade brasileira, procurando identificar focos estruturais de frouxa articulação no sistema. Para tanto, o autor concentra-se em duas dimensões do fenômeno: os conflitos crônicos entre as organizações que o constituem e os descompassos entre as regras legais e sua implementação prática pelos atores organizacionais. Está em questão a explicitação das ambigüidades e contradições inerentes à provisão da ordem pública na sociedade brasileira. O capítulo pretende, assim, constituir-se numa contribuição teórica acerca do papel das instituições legais e organizacionais na garantia da ordem pública enquanto bem coletivo.

No Capítulo 38, Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz e Eduardo Cerqueira Batitucci descrevem os impactos iniciais de um novo arranjo institucional e operacional da segurança pública em Belo Horizonte-MG. A adoção pelas organizações policiais de sistemas de estatística computadorizada semelhantes ao “CompStat” (*Computerized Statistics*) no planejamento da ação policial, permitiria ampliar a ênfase na prevenção e acompanhamento permanente da dinâmica da criminalidade, além de maior imprimir maior racionalização operacional e administrativa com o seu uso, conforme sugere o Projeto Segurança Pública para o Brasil.

No Capítulo 39, Paula Ferreira Poncioni analisa a visão dominante que policiais vinculados à formação profissional de outros futuros policiais têm sobre a problemática da gestão da segurança, considerando fundamentalmente a concepção presente nos currículos implementados nos cursos de formação profissional das academias de polícia acerca do papel, lugar e funções da polícia na realização das atividades relacionadas com a segurança pública na contemporaneidade brasileira. A análise proposta baseia-se essencialmente nos dados coletados em pesquisa de campo realizada nos centros de formação profissional para policiais civis e militares do Estado do Rio de Janeiro.

No Capítulo 40, Adilson José Paulo Barbosa faz uma análise dos principais temas sobre a gestão e o aperfeiçoamento da segurança pública no Brasil, debatidos pela sociedade e, em especial, pelo Congresso Nacional, nas últimas duas décadas. Dentre outros temas, destacam-se a unificação

das polícias, a regularização das empresas de segurança privada, o sistema penitenciário e as Guardas Municipais.

No Capítulo 41, Marcelo Carambula busca analisar aspectos da situação da segurança pública e a evolução do crime e da violência no país e região, propondo nova metodologia de gestão da segurança pública, am âmbito nacional, com base no modelo da segurança cidadã, a partir da identificação de boas práticas conduzidas na América Latina, expondo detalhes da experiência de Bogotá, Colômbia, considerada referência exitosa em gestão local, na melhoria da sensação de segurança da população.

No Capítulo 42, Héctor Riveros Serrato pretende, com base nas lições aprendidas e nos trabalhos desenvolvidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na América Latina, delinear um marco conceitual que sirva tanto aos executores como aos acadêmicos para tratar os conceitos relevantes e convertê-los em ferramentas de ação, com o fim de contribuir para melhorar as políticas públicas de segurança cidadã na região.

Destacamos, enfim, que os artigos desta coletânea **traduzem as opiniões dos autores** e não refletem necessariamente a posição da Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça do Brasil.

**PARTE I – DEMOCRATIZAÇÃO,
OS DIREITOS DA CIDADANIA E A
GOVERNANÇA COMUNITÁRIA**

Capítulo 1 - O poder de atuação dos cidadãos e a micro-governança da justiça no Brasil

Catherine Slakmon*
Philip Oxhorn**

Como podemos conceber o papel dos cidadãos na governança da justiça e segurança? O presente artigo desenvolverá um marco teórico para a análise da natureza e condições do poder de atuação dos cidadãos para a participação em projetos de micro-governança que permitam a administração e regulamentação da justiça e segurança em nível comunitário, fora do sistema judiciário estatal formal brasileiro. O artigo irá examinar dimensões teóricas, empíricas e normativa daquilo que definimos como "micro-justiça", com base em constatações comparativas para o caso do Brasil. Defenderemos a tese de que os projetos de justiça comunitária são promissores para a melhoria do acesso à justiça e segurança, bem como dos resultados da justiça, porém sem ser uma panacéia. No Brasil, o exercício do poder de atuação dos cidadãos direto por meio desses programas

* Doutoranda, professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Montreal, Canadá e bolsista do Social Sciences and Humanities Research Council do Canadá. Sua pesquisa de doutorado centra-se em microgovernança e justiça comunitária no Brasil e na África do Sul. Ela é co-editora (com Renato Campos Pinto de Vitto e Renato Sócrates Gomes Pinto) do livro *Justiça restaurativa* (Brasília: Ministério da Justiça; PNUD-Brasil, 2005), no qual é co-autora, com Philip Oxhorn, do capítulo Micro-justiça, desigualdade e cidadania democrática: a construção da sociedade civil através da justiça restaurativa no Brasil. Dentre outras de suas publicações recentes, inclui-se o capítulo Démocratie et inégalité en Amérique Latine: vers la privatisation de la citoyenneté? (com Graciela Ducatenzeiler), in *La régulation néolibérale: crise ou ajustement?* Éditions Athéna, 2004). Desde 2004, é consultora de pesquisas da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (Brasil) e participa de projetos, publicações e seminários internacionais relacionados à questão da governança da justiça e da segurança.

** Professor associado do Departamento de Ciência Política da McGill University, em Montreal. Foi Reitor Associado de Graduação e Pós-graduação e é o atual Diretor do Centro para o Desenvolvimento de Estudos Específicos da McGill University. A partir de 1º de janeiro de 2007, será editor chefe da *Latin American Research Review* (LARR). Sua linha de pesquisa versa sobre a sociedade civil e seu papel em transições democráticas e para a consolidação de novas democracias na América Latina. Entre as suas publicações, destacam-se: *Organizing civil society: the popular sectors and the struggle for democracy in Chile*, Penn State University Press, 1995; *What kind of democracy? What kind of market? Latin America in the age of neoliberalism*, Penn State University Press, 1998 (co-editado por Graciela Ducatenzeiler); *The market and democracy in Latin America: convergence or divergence?*, Lynne Rienner Publishers, 1999 (co-editado por Pamela Starr); *Decentralization, civil society, and democratic governance: comparative perspectives from Latin America, Africa, and Asia*, Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, 2004 (co-editado por Joseph Tulchin e Andrew Selee).

foi comprometida pelas tendências monopolistas de parceiros externos à comunidade. Do mesmo modo que se esforçam para ser programas comunitários para a governança local da justiça e segurança, até o presente momento, e no estado em que se encontra no Brasil, a comunidade tem desempenhado um papel sobretudo de “consumo”.

Entende-se por governança aqui, em sentido amplo, “a gestão do rumo dos eventos de um sistema social” (Burriss; Drahos; Shearing, 2005). Em termos mais precisos, a governança se refere às “tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida” (Kaufman, 2003). Os projetos de micro-justiça implicam a governança da justiça e segurança em nível local, principalmente por meio de atores e redes comunitárias, em diferentes tipos de parcerias de cooperação com agências estatais e atores não estatais, como organismos internacionais, organizações não-governamentais (ONGs) e “comunidades epistêmicas”¹. Em termos específicos, os programas de micro-justiça são *sistemas comunitários de mediação de conflitos que permitem aos cidadãos obter e administrar justiça com base no conhecimento e capacidades locais, por meio de canais lícitos e responsáveis, não monopolizados pelo sistema judiciário formal*. Os conceitos e princípios básicos de micro-justiça serão discutidos em maior detalhe na primeira parte do artigo.

O capítulo será dividido em três seções. Na primeira parte, desenvolveremos o marco teórico e discutiremos a literatura pertinente nas áreas de ciência política e criminologia. Segundo nosso argumento, enquanto os cientistas políticos, desde pelo menos Tocqueville, vêm estudando a organização da sociedade civil e o poder de atuação dos cidadãos, essas questões têm sido amplamente ignoradas, relativamente à governança da justiça e segurança em países pacíficos e democráticos da América Latina. Nos últimos vinte anos, os pesquisadores das ciências sociais e, mais especificamente do subcampo dos estudos latino-americanos, têm-se ocupado majoritariamente das formas de organização de cidadãos contra os regimes autoritários² e, desde a democratização, com a mudança dos padrões de mobilização da sociedade civil contra a injustiça social associada às reformas econômicas neoliberais, bem como com a participação nos processos de elaboração do orçamento local³. Quando a literatura efetivamente aborda o papel da sociedade civil na governança da justiça e segurança, concentra-se nos padrões de ilicitude e violência dos cidadãos (p. ex., justiceiros, linchamento, justiça de gueto, etc.)⁴. Contudo, existem amplas evidências empíricas de que os cidadãos e as comunidades também criaram mecanismos lícitos e redes de responsabilização para regular e administrar questões de justiça e segurança locais fora do sistema do Estado formal, conforme indicam os 68 programas judiciais comunitários atualmente em andamento no Brasil (SRJ-MJ e PNUD, 2005). Empregaremos um quadro teórico “nodal” de análise para examinar o papel dos cidadãos na governança da justiça e segurança e no desenvolvimento da micro-justiça no Brasil.

O marco analítico assume relevância especial nesse sentido, visto que a teoria nodal procura explicar e compreender a natureza de estruturas de compartilhamento de poder em rede e o papel dos atores estatais, privados e da sociedade (ou “nós”) no âmbito dessas redes, desenvolvidas

para possibilitar a regulamentação e administração de áreas específicas situadas fora dos canais estatais tradicionais. Embora tenha se tornado quase clichê observar que em anos recentes a “governança deixou de ser amplamente centrada no Estado para se tornar, em grande medida, ‘multilateral’ ou ‘policêntrica’”⁵ (McGinnis, 1999, cf. Burris; Drahos; Shearing, 2005), as conseqüências positivas dessa bem documentada tendência de regulamentação e administração de serviços de justiça e segurança tradicionalmente monopolizados pelo Estado têm sido ignoradas, em sua maioria, pelos cientistas sociais e estudiosos das questões latino-americanas. O surgimento e desenvolvimento de programas judiciários comunitários no Brasil, muitas vezes em parceria com agências estatais (SRJ-MJ/PNUD, 2005), suscita importantes questões acerca do papel dos cidadãos na governança da justiça e segurança e acerca da natureza do monopólio estatal da justiça e segurança, para as quais este artigo espera oferecer uma resposta significativa, ou ao menos parcial.

Na segunda seção deste artigo, passaremos a analisar respostas alternativas para o problema da segurança dos cidadãos e dos direitos civis, em termos de três modelos concomitantes de cidadania: cidadania como poder de atuação, *consumo* e *cooptação*. Ao examinar questões relativas à justiça comunitária, em termos dos modelos de cidadania, surgem novas compreensões relativas à relação entre direitos civis, sociedade civil e governança democrática, que vão além da problemática da micro-justiça.

Na terceira parte do artigo, discutiremos os diferentes papéis que os cidadãos assumem na governança comunitária da justiça e segurança, e examinaremos os mecanismos específicos que permitem às comunidades obter e administrar justiça e segurança de forma lícita e responsável fora do sistema judiciário formal. Postularemos que os cidadãos das camadas de mais baixa renda podem ser efetivamente mobilizados como prestadores de serviços, administradores e consumidores em organizações comunitárias responsáveis e institucionalizadas que regulam e administram justiça e segurança fora do sistema judiciário formal. Não obstante, os modelos cidadãos de micro-governança dependem, em significativa medida, de apoio externo à comunidade (institucional, financeiro e logístico) das agências estatais e internacionais, instituições acadêmicas e ONGs, para fins de implementação e sustentabilidade. Determinaremos ainda quem se beneficia com os programas de micro-justiça no Brasil, e de que maneira. Será demonstrado que a maioria dos programas é projetada de modo a atender às necessidades específicas das comunidades de mais baixa renda e que, como previsível, os cidadãos de baixa renda são aqueles que mais participam desses programas (SRJ-MJ/PNUD, 2005). O que é mais interessante observar é que a participação dos cidadãos de baixa renda normalmente permanece restrita ao “consumo” de serviços, e a prestação e administração de serviços permanecem altamente monopolizadas por parceiros externos à comunidade.

Na seção de conclusão do artigo, avaliaremos a importância e o impacto relativos do apoio estatal à micro-justiça. Defenderemos a premissa de que, no Brasil, o apoio estatal é necessário para os programas, porém é, paradoxalmente, capaz de comprometer o poder de atuação dos cidadãos.

I. A governança nodal e o “desestado” de direito

As estruturas de governança nodal têm uma conformação descentralizada, em que o poder e a responsabilização são distribuídos de acordo com uma relação de parceria baseada no conhecimento entre os atores estratégicos (ou “nós”). As capacidades e técnicas específicas de cada nó são mobilizadas por meio de estruturas de compartilhamento do poder que favorecem o uso do conhecimento local para maximizar a eficiência da administração e processamento de questões específicas. Em termos mais específicos, “a governança nodal é um construto da teoria da rede contemporânea que explica como uma série de atores que atuam no âmbito de sistemas sociais interagem em redes para governar os sistemas que habitam (...). Um nó, segundo nossa concepção, é um ponto [no interior de um sistema social complexo] em que conhecimento, capacidade e recursos são mobilizados para o gerenciamento de uma seqüência de eventos” (Burris; Drahos; Shearing, 2005).

A teoria da governança nodal se firmou no campo da criminologia, conforme indicam as tendências recentes da literatura. Muitos estudiosos de destaque se basearam do marco “nodal” de Clifford Shearing para analisar os diferentes atores e suas interações nas estruturas de compartilhamento de poder em rede que possibilitam a governança de um leque de questões, inclusive a governança da segurança em Estados fracos e fracassados⁶: a governança da segurança entre cidadãos, o setor privado e a polícia em democracias industrializadas avançadas, como a Austrália⁷; a governança da segurança, justiça e justiça social na África do Sul⁸ e Argentina⁹; e a governança das normas internacionais em Aspectos Comerciais dos Direitos de Propriedade Intelectual (TRIPS) no âmbito da Organização Mundial do Comércio.¹⁰

O marco conceitual de governança nodal é normativo, na medida que postula a superioridade do conhecimento e capacidades locais na governança de justiça e segurança, em sistemas sociais complexos. Um argumento semelhante foi apresentado por Friedrich Hayek (1960), que favoreceu sistemas de regulamentação baseados em conhecimento difuso e local. Hayek (1945) alega que “as várias formas em que o conhecimento sobre o qual as pessoas baseiam seus planos é comunicado a elas é o problema crucial de qualquer teoria que dê conta do processo econômico, e o problema da determinação da melhor forma de se utilizar o conhecimento inicialmente disperso entre todos é, ao menos, um dos principais problemas de política econômica (ou do projeto de um eficiente sistema econômico)”. A problemática de gerenciamento econômico de Hayek em sistemas complexos foi apropriada por Shearing e pela “escola de governança em nó”, que a aplicou ao problema da regulamentação da justiça e segurança, ao mesmo tempo em que manteve o argumento fundamental acerca do valor adicionado do conhecimento local. Segundo Shearing, Burris e Drahos (2005), a governança em sistemas sociais complexos “é substancialmente constituídas em nós – instituições com um conjunto de tecnologias, mentalidades e recursos – que mobilizam o conhecimento e capacidade dos membros para a administração do andamento dos eventos (...). Os nós são porém, normalmente, mas não essencialmente, pontos e rede, mas as redes um meio diferenciado pelo qual os nós exercem influência”.

Mais especificamente, os nós da micro-justiça são, em sua essência, compostos por diferentes idéias e normas sobre quem tem autoridade legítima para regular e administrar a justiça e os meios apropriados para esse fim. Os programas de justiça comunitária possuem estruturas e princípios operacionais que refletem as crenças específicas dos coordenadores sobre quem deve governar a justiça. Acreditamos que, no Brasil, as normas e idéias conservadoras sobre o monopólio legítimo da justiça pelo Estado comprometeram o desenvolvimento de programas de micro-justiça e a participação neles, além do consumo do serviço.

Entretanto, é necessário ressaltar que os nós não são apenas ideais. Também são feitos de “coisas de verdade”. Conforme explicação de Burris, Drahos e Shearing (2005), um nó é “uma entidade real, e não virtual, não apenas um ponto virtual em uma rede onde as informações podem ser consideradas como coalescentes (...). Para ser um nó regente, conforme determina a teoria, o nó precisa ter certa forma institucional, mesmo que temporária (...). Não precisa ser uma entidade formalmente constituída ou reconhecida juridicamente, mas precisa ter estabilidade e estrutura suficientes para permitir a mobilização de recursos, mentalidades e tecnologias, com o passar do tempo”.

Formas de se pensar, ou “mentalidades”, portanto, são apenas uma das partes constitutivas do nó. Os nós têm outras três características essenciais que permitem aos atores gerenciar o rumo dos eventos: (1) tecnologias (“um conjunto de métodos para exercer influência sobre o rumo dos eventos em questão); (2) recursos (“para apoiar o funcionamento do nó e o exercício de influência”); e (3) uma estrutura institucional (“que permita a mobilização de recursos, mentalidades e tecnologias, com o passar do tempo”) (Burris; Drahos; Shearing, 2005).

Da perspectiva nodal, a pergunta mais expressiva é, então, que tipo de poder de atuação os cidadãos empregam na micro-governança de justiça e segurança por meio de programas comunitários? Conforme será demonstrado no caso do Brasil, paradoxalmente, os programas comunitários para a micro-governança da justiça e segurança empregam diversas formas para escapar do poder de atuação dos cidadãos.

Aplicada à governança de justiça e segurança em distritos urbanos desfavorecidos e repletos de crime em países em desenvolvimento, como o Brasil e a África do Sul, onde os recursos do Estado são limitados e as comunidades geralmente não têm fácil acesso às instituições formais do sistema judiciário (inclusive a polícia), a teoria nodal postula que a forma mais eficiente de solucionar esses desentendimentos e problemas do dia-a-dia que causam injustiça e insegurança reais e percebidas é usar os recursos de solução de problemas dos cidadãos que vivem nessas comunidades e se deparam com os problemas diariamente. Embora não sejam especialistas em serviço social, psicologia nem direito – campos tradicionais em que a resolução de conflitos é uma competência profissional – os residentes da comunidade são especialistas nos problemas cotidianos e na realidade em que esses problemas se situam e, portanto, têm o conhecimento relevante necessário para sua solução.

Espera-se que a introdução dessas constatações da literatura sobre criminologia ajude a fazer o debate na ciência política ir além da análise de problemas e de explicações causais do “desestado” de direito e alcance uma pesquisa mais crítica, concentradas em atores da sociedade e as redes em que se encaixam, que permitem que a justiça e segurança sejam reguladas em nível local e de forma *licita* por meio de tipos nodais de estruturas. Com efeito, conforme esperamos mostrar neste artigo, a questão mais interessante se refere às condições, aos arranjos cooperativos e aos mecanismos específicos que permitem aos cidadãos exercer o poder de atuação *licito* na regulamentação da justiça e segurança fora do sistema estatal formal.

Infelizmente, a literatura de ciência política dedicada a questões de justiça e segurança em países latino-americanos pacíficos e democráticos – que será chamada de literatura de “desestado” de direito, a ser situada no âmbito dos estudos mais amplos sobre democratização e cidadania – não demonstrou muito interesse (nem mesmo remotamente) nas estruturas de governança formal entre os Estados e os atores sociais que possibilitam a regulamentação lícita e pacífica da justiça e segurança fora das instituições do sistema judiciário.

De acordo com um recente estudo sobre democratização e cidadania na América Latina, a falta de acesso às instituições formais do sistema judiciário¹¹, o apoio popular generalizado a medidas autoritárias de controle social¹², violência policial¹³, impunidade, corrupção¹⁴, justiça de favela, esquadrões da morte e justiceiros foram predominantes e abriram o caminho para a consolidação não do Estado de direito democrático, mas do “desestado” de direito¹⁵. O termo capcioso, cunhado por Mendez, O’Donnell e Pinheiro (1999), refere-se ao atual estado de “violência sem lei” perpetrado tanto por atores estatais como atores sociais que, alegam eles, indica uma “clara abdicação da autoridade democrática”.

A literatura é conclusiva: em decorrência da democratização verificada ao longo dos últimos vinte anos no Brasil e na maioria dos países da região, os cidadãos gozam de um nível inédito de liberdade política, ao mesmo tempo em que sofrem com “violações sistemáticas de seus direitos civis” (ou seja, os direitos relativos à justiça) diariamente (Oxhorn, 2003; Eckstein; Wickham-Crowley, 2003; Caldeira, 2000; O’Donnell; Pinheiro, 1999; Holston; Caldeira, 1998). Embora a transição para a democracia no Brasil tenha efetivamente garantido direitos civis previstos pela Constituição, não concretizou as melhorias esperadas na acessibilidade e qualidade dos serviços de justiça e segurança formais, que permanecem amplamente desregulados fora das instituições formais do sistema judiciário. Se o Estado não detém monopólio efetivo da violência e da justiça e é visto como reforçador e criador de mais insegurança e injustiça, então quais são as alternativas ao sistema judiciário formal e aos órgãos de repressão tradicionais para a obtenção de justiça e segurança?

De acordo com a literatura sobre o desestado de direito, a solução preferida pelos cidadãos de todas as classes parece ser a justiça e segurança privadas, não raro fora da lei. No mundo retratado na literatura, dezenas de milhões de brasileiros¹⁶ residentes em favelas e cidades-satélite recorrem a meios ilegais e violentos de justiça e segurança privada, como justiceiros,

o linchamento e a justiça de favela, ao passo que os ricos têm acesso a recursos de segurança sofisticados e modernos, guarda-costas e corrupção para driblar os processos judiciais e se beneficiar de proteção.

As dimensões efetivas e potenciais de ação do cidadão na governança da justiça e segurança permanecem amplamente inexploradas, visto que os estudiosos estão primordialmente preocupados com a problemática do “desestado” de direito e suas diversas vertentes. Quando a literatura vai além de análises de manifestações ilícitas de justiça alternativa e se dedica à verdadeira resolução de problemas, tende a ficar restrita à reforma da polícia e do Judiciário (o que geralmente escapa do alcance da especialidade das ciências sociais), e propõe amplas conclusões teóricas acerca da necessidade social/estrutural de “democratização do Estado de direito” com pouca ou nenhuma aplicação prática no curto prazo. Como resultado do viés de “reforma institucional” e da tendência de se concentrar em formas majoritariamente ilegais de justiça alternativa, o papel mais construtivo dos atores da sociedade civil na governança da justiça e segurança foi obscurecido.

Em termos foucaultianos, a história da justiça e segurança alternativas na América Latina está incompleta. Este artigo se baseia na convicção de que a construção de um único discurso de realidade “alternativa” (sobretudo ilegal) na literatura consagrada leva a visões equivocadas sobre como a justiça e a segurança são reguladas fora do sistema judiciário estatal formal. Em outras palavras, a maioria dos latino-americanos do século XXI não é de atores hobbesianos envolvidos em uma infundável guerra pela sobrevivência dos mais aptos, em sua interminável busca pela segurança nas selvas urbanas. Não há razão para se supor que os cidadãos que residem em bairros urbanos desfavorecidos tenham natureza mais violenta e escolheriam meios privados ilícitos de resolução de conflitos quando confrontados com a opção alternativa da resolução legal e pacífica de conflitos. É mais racional escolher a opção lícita, tendo em vista que promete resultados mais confiáveis e apresenta menor risco.

Em suma, o “desestado” de direito é apenas uma parte da história, contrariamente ao que a literatura e os noticiários diários alarmistas repletos de escândalos de violência criminoso e corrupção levam a acreditar. O objetivo do artigo é suprir essa lacuna, pela reconstrução do outro lado da história, concentrando-se em meios lícitos e pacíficos de resolução de conflitos alternativa em bairros urbanos desfavorecidos no Brasil. Ademais, ao justapor essas formas alternativas de justiça popular, surgem constatações fundamentais relativas à qualidade da cidadania, em termos mais gerais, e aos possíveis rumos futuros que a democracia brasileira pode tomar.

II. Direitos civis, justiça alternativa e modelos concorrentes de cidadania

Conforme observado por Marshall (1950) há mais de meio século, os direitos civis são a pedra angular da cidadania nas democracias modernas. Muito embora Marshall enfatizasse sua importância em termos do desenvolvimento econômico capitalista e de como a necessidade de se garantir os direitos à propriedade exigissem, em última análise, a legitimação dos direitos civis, de modo a permitir a continuidade da expansão capitalista, o fato histórico é que os direitos civis básicos refletiam as demandas

coletivas bem sucedidas dos trabalhadores (e de outros grupos subalternos). De modo semelhante, enquanto Marshall via os direitos civis da cidadania evoluindo de modo a abranger inicialmente o direito político universal e, posteriormente, o direito social universal da cidadania como consequência inevitável da continuidade do desenvolvimento econômico, enquanto as sociedades buscavam uma fórmula para legitimar a desigualdade econômica inerente associada aos mercados de desenvolvimento capitalista, uma interpretação alternativa da evolução da cidadania enfatiza como a expansão dos direitos foi decorrente das lutas coletivas, em um processo cumulativo da construção social da cidadania (Oxhorn, 2003). Mais especificamente, a mobilização ilegal ou extralegal obrigou elites relutantes a reconhecer os direitos das classes mais baixas de organização e oposição às políticas governamentais. Esses direitos recém-conquistados foram, por sua vez, usados por grupos subalternos para exigir (e finalmente ganhar) o direito de eleger seus governos e, tendo o direito ao voto assegurado, os governos eleitos que iriam finalmente criar o primeiro Estado-providência.

Em agudo contraste com essa experiência da Europa Ocidental ideal descrita por Marshall, na América Latina os direitos sociais dos cidadãos foram usados historicamente pelas elites para incorporar seletivamente membros das classes mais baixas como forma de assegurar a estabilidade política. Assim, direitos sociais foram concedidos em lugar de direitos políticos, ao passo que a natureza autoritária dos regimes assegurou apenas um respeito intermitente e arbitrário dos direitos civis.

Em ambos os casos, os direitos dos cidadãos eram construídos socialmente. Porém, só no caso da Europa Ocidental que os atores das classes mais baixas conseguiram desempenhar papel mais decisivo nessa construção social. Na América Latina, por outro lado, "direitos" limitados e segmentados foram concedidos condicionalmente a grupos selecionados por uma elite interessada em assegurar estabilidade política e que a ordem socioeconômica vigente permanecesse inquestionável. A construção social da cidadania não se concretizou, porém foi um processo excludente, impulsionado pelas elites.

Encarado do ponto de vista da construção social da cidadania, a força da sociedade civil é refletida no alcance e profundidade dos direitos dos cidadãos. Conforme a sociedade civil se expande, de modo a incluir um número maior e mais diversificado de atores coletivos, sua capacidade de definir e defender seus interesses perante o Estado é refletido, em última instância, na amplitude e profundidade dos direitos gozados pelos cidadãos de qualquer país em particular. Do mesmo modo, quando a sociedade civil é fraca, o resultado é uma restrição mais ou menos rígida dos direitos dos cidadãos. Isso fica bastante claro nos Estados não democráticos, mas também fica evidenciado na evolução dos direitos dos cidadãos de regimes democráticos, por meio da organização e mobilização bem sucedida de diferentes grupos.

O contraste entre processos da construção social da cidadania na Europa Ocidental e na América Latina talvez seja mais bem compreendido em termos de dois modelos concorrentes de cidadania. Do ponto de vista histórico, o modelo de cidadania predominante na América Latina é a cidadania como cooptação. Esse modelo foi estreitamente relacionado aos

processos de industrialização e urbanização, começando no início do século XX, em países como Argentina, Chile e, após a Revolução de 1917, México. Conforme outros países começavam a se industrializar, inclusive o Brasil na década de 1940, a Costa Rica após a adoção de um regime democrático nos anos 1950 e o Peru na década de 1960, sob uma forma inclusiva única de jugo militar, eles adotaram também um modelo semelhante de cidadania como forma de lidar com a ameaça de sociedades altamente desiguais constituídas por uma classe trabalhadora incipiente.¹⁷

A pedra angular da cidadania como cooptação foi um processo inédito de inclusão controlada (Oxhorn, 2003). A inclusão controlada consistia em processos verticais de inclusão política e social em que os direitos dos cidadãos eram segmentados, parciais e, afinal das contas, precários. Em vez de promover uma alteração radical das estruturas de desigualdade, a inclusão controlada as refletia e reforçava. Tornou-se um projeto estatal que visava a mediação da ameaça constituída pelas classes subordinadas organizadas, por meio de sua incorporação seletiva e parcial, que restringia significativamente a abrangência e autonomia da sociedade civil. Atores sociais foram privados de autonomia, por meio de políticas de corporativismo estatal, clientelismo e apelos populistas possibilitados pelos recursos colocados à disposição das elites políticas como subproduto do rápido crescimento econômico. Esse sucesso econômico, por sua vez, ajudou a institucionalizar rígidos padrões hierárquicos de participação política, excluindo-se do poder econômico e político grandes segmentos da população.

Começando com a classe trabalhadora, a autonomia da mão-de-obra organizada sofreu graves restrições, pela intervenção estatal nas questões sindicais (Collier; Collier, 2002; Cook, 1998). Em sua manifestação mais extrema, o Estado literalmente criou o movimento operário no princípio do processo de industrialização, prevenindo o surgimento de movimentos trabalhistas fortes e autônomos, com bases sociais independentes, na sociedade civil (Schmitter, 1974). Em países como Brasil e México, as estruturas operárias corporativistas foram praticamente apêndices do Estado.¹⁸

Da perspectiva da construção social da cidadania, a inclusão controlada evidenciava uma importante dispersão de poder no seio da sociedade civil, com o resultado de que os trabalhadores desses países geralmente alcançavam níveis mais elevados de inclusão socioeconômica e política. Isso ocorreu porque as instituições da inclusão controlada acabaram sendo consolidadas pela concessão de direitos sociais de cidadania importantes, porém seletivos, para os trabalhadores. Esses direitos incluíam salários mais altos, direitos contratuais, inclusive o dissídio coletivo (apesar de restrito) e a proteção da seguridade social. Os trabalhadores do setor formal se tornaram a nova "elite" dos setores populares, visto que a legislação trabalhista, que era considerada "progressista" no contexto da Europa Ocidental, tinha o pernicioso efeito, em vários países latino-americanos, de segmentar os mercados de trabalho e deixar a maioria dos trabalhadores desprotegidos (Portes, 1994; Thorp, 1998). Em última análise, a inclusão controlada camuflava a existência de fortes sociedades; somente segmentos selecionados da sociedade tinham permissão para se organizar e a autonomia dessas organizações ficava seriamente comprometida. Pelo mesmo motivo, a inclusão controlada (e a cidadania como cooptação) tinham uma

relação ambígua com a democracia. Segundo a famosa caracterização dos direitos dos cidadãos de T.H. Marshall (1950), na América Latina, importantes direitos sociais dos cidadãos foram frequentemente concedidos, em vez de significativos direitos políticos, ao passo que o caráter autoritário do regime implicava, por definição, esse respeito pelos direitos civis básicos.

Em termos gerais, o modelo de cidadania como cooptação começou a entrar em colapso nas décadas de 1970 e 1980. Um motivo disso foram os limites do modelo de desenvolvimento por substituição de importações da região e a crise de dívida do início dos anos 1980. Porém, talvez um motivo mais importante tenha sido a coexistência da cidadania como cooptação com um modelo de cidadania concorrente: a cidadania como poder de atuação. A cidadania como poder de atuação reflete o papel ativo que vários atores, sobretudo aqueles que representam grupos desfavorecidos, precisa desempenhar na construção social da cidadania, para que a governança democrática concretize seu pleno potencial de incorporação. Trata-se de um conceito sinônimo de fortes sociedades civis na Europa Ocidental, em que os Estados-providência avançados podem ser vistos como um desses modelos de conquistas primordiais dos cidadãos.

Tendo em vista os extremos históricos de desigualdade e exclusão da América Latina, bem como o predomínio da cidadania como cooptação, o ideal de cidadania como agência foi comumente defendido pela esquerda na América Latina. Em geral, a democracia política foi, na melhor das hipóteses, considerada algo a ser usado como instrumento ou, na pior das hipóteses, como uma armadilha burguesa – que não foi, de forma alguma, uma premissa equivocada, dada a natureza da inclusão controlada e da cidadania como cooptação. Portanto, a cidadania como poder de atuação não é exclusivamente uma reflexão de uma sociedade civil forte conforme a definição apresentada aqui, mesmo que seu sucesso definitivo tenha ficado condicionado a altos níveis de organização social. Isso também significou que as ideologias da Guerra Fria podiam ser usadas como pretexto para a violenta reversão da inclusão controlada pela intenção das elites de preservar aquelas estruturas de invasões por meio de uma expansão de direitos de cidadania a grupos desfavorecidos (Garretón, 1989; Waisman, 1987). Quando um modelo de cidadania como agência ameaçava se tornar predominante, independentemente de estar efetivamente ligado a um movimento revolucionário, golpes militares não raro resultaram, visto que as elites de classe alta e média recorriam à coerção para proteger suas posições privilegiadas.

Hoje, a dicotomia de cidadania como poder de atuação e cidadania como cooptação perdeu sua centralidade, já que um novo modelo de cidadania assumiu o predomínio absoluto: a cidadania como consumo. Não sendo meramente nem cooptados nem agentes da construção de seus próprios direitos de cidadania, os cidadãos são mais bem compreendidos como consumidores, que gastam seus votos, e muitas vezes limitados recursos econômicos, para ter acesso àquilo que normalmente seriam considerado como direitos mínimos da cidadania democrática. Isso evidencia como as transições para a democracia na América Latina, desde meados da década de 1970, representam um novo rumo alternativo na construção social da cidadania: a oferta de direitos políticos universais na ausência de direitos civis

universais e o declínio dos direitos sociais. Isso reflete um padrão particular de relações entre Estado e sociedade que exacerba problemas históricos de extrema desigualdade e fraqueza das sociedades civis, em vez de melhorá-los, a despeito do fato de que a democracia política parece ter mais vitalidade do que em qualquer outro período da história da região, sobrevivendo a graves crises nos países em que crises de menor gravidade relativa levaram à deposição de presidentes eleitos democraticamente (Oxhorn, 2003).

Assim como a cidadania como cooptação se baseou em processos de inclusão controlada, a cidadania como consumo está intimamente ligada ao modo mercantil de incorporação política e integração social, o neopluralismo. Os critérios políticos de inclusão associados à inclusão controlada (sobretudo o controle e a lealdade sociais) são substituídos por critérios econômicos. Isso se coloca em acentuado contraste com o padrão centrado no Estado de incorporação associado à inclusão controlada, e mantém estreita ligação com as atuais políticas econômicas neoliberais, com tônica no livre comércio, abertura de mercados e interferência mínima do Estado, tanto na economia como na sociedade. Contudo, não pode ser reduzido a quaisquer conjuntos específicos de políticas econômicas ou correlacionado com qualquer nível em particular de liberalização econômica. O Brasil, por exemplo, é um exemplo paradigmático de neopluralismo, e ainda assim também vem ficando continuamente para trás na região, em termos de implementação de reformas de liberalização econômica. Embora os países variem de acordo com o grau de conformidade com o modelo idealizado de neopluralismo apresentado aqui, verifica-se um notável grau de convergência. Isso reflete não apenas o espalhamento das reformas econômicas liberais, mas também a força inédita dos direitos políticos, justapostos aos problemas fundamentais comuns da América Latina, relativos a estruturas sociais altamente desiguais e segmentadas. A instabilidade do ambiente geopolítico e econômico internacional, em especial no final da Guerra Fria e no avanço rumo a níveis maiores de integração econômica em escala global, reforçam essa convergência.

O aspecto de multiplicidade do neopluralismo indica uma crença normativa, segundo a qual o melhor equilíbrio de interesses e valores no âmbito de uma dada nação é produzido por alguma forma (mesmo que limitada) de livre concorrência entre indivíduos envolvidos na busca racional de seus interesses particulares. Da mesmíssima forma que o mercado é caracterizado segundo a ciência econômica liberal, a maximização racional dos interesses individuais (que são conciliados pelo mecanismo do mercado quando entram em choque) é retratada como a força motriz desse progresso. Desse modo, a mais alta instância de autoridade política é essencialmente decidida por meio de um livre mercado de votos. A liberdade individual é valorizada acima de tudo, o que requer respeito à propriedade privada e (ao menos idealmente) ao Estado de direito.

O que distingue o neopluralismo do modelo pluralista mais tradicional associado à democracia nos Estados Unidos (Dahl, 1961) é o seu claro viés autoritário. Embora seja importante que os governantes sejam eleitos, uma vez eleitos, há pouco controle sobre seu poder. É com frequência que

eles driblam e sabotam deliberadamente as instituições democráticas representativas, ao mesmo tempo em que o poder está cada vez mais concentrado na função do presidente (O'Donnell, 1994; Oxhorn; Ducantzenzeiler, 1998). Ademais, uma série de detentores do poder não eleitos (e isentos de responsabilização), sobretudo os militares e os “poderes de fato”, inclusive os interesses econômicos predominantes, exercem controle sobre decisões de estado estratégicas (Garretón, 2003; McSherry, 1998).

A lógica do neopluralismo permeia sistema políticos inteiros de diversas formas. Princípios do mercado e incentivos mercadológicos assumem função definidora na ação coletiva. Os recursos econômicos pessoais de um indivíduo determinam, em grande medida, o grau e natureza de sua inclusão política e social. Os recursos econômicos individuais também afetam diretamente a qualidade da educação, saúde e até a proteção legal de uma pessoa, o chamado “desestado” de direito (Oxhorn, no prelo). Assim como o Estado recebe um papel mínimo para assegurar o suave funcionamento do mercado no domínio econômico, ele abdica amplamente de sua função de oferta de incentivos (tanto positivos como negativos) para a ação coletiva. Os bens públicos e privados formalmente disponíveis em nível estatal para aqueles indivíduos mobilizados em períodos anteriores, bem como os incentivos coercitivos da organização hierárquica de interesses econômicos sob o corporativismo estatal (Schmitter, 1974) deixam de existir ou sofrem substancial redução. Identidades de grupo e interesses coletivos perdem qualquer valor intrínseco, e ainda assim constituem uma fonte em potencial de poder para grupos subalternos.

Desse ponto de vista, fica clara a importância potencial de mecanismos alternativos de justiça e governança nodal: assim como a conquista original de direitos civis pela sociedade civil na Europa Ocidental terminou por levar a regimes democráticos mais inclusivos, a micro-justiça tem o potencial de fortalecer a sociedade civil de forma que certamente irá melhorar a qualidade da cidadania democrática no Brasil. Trata-se de um exemplo paradigmático de cidadania como poder de atuação, o que permite às pessoas trabalhar com instituições estatais – mesmo que indiretamente – a fim de assegurar direitos cruciais que podem, afinal de contas, contribuir para a capacidade organizacional dos setores populares e ajudar a mitigar as desigualdades sociais que assolam a sociedade brasileira hoje. Paralelamente a isso, conforme será exposto abaixo, a ameaça da cidadania como cooptação se afirmar como solução dominante à violência criminosa ainda constitui séria preocupação. Tendo em vista sua importância histórica no Brasil, a cidadania como cooptação é uma ameaça constante que não pode ser ignorada.

III. A alternativa da micro-justiça

O desenvolvimento da micro-justiça no Brasil, que é relativamente recente, vem sendo observado desde a transição do regime autoritário em 1985 e da restituição dos direitos civis. A transição para a democracia levou à adoção de uma nova Constituição em 1988, legalizando as atividades da sociedade civil em geral e abrindo novos espaços de mobilização, participação e organização dos cidadãos.

Por que os cidadãos recorreriam a sistemas comunitários de governança em vez do sistema judiciário formal para solucionar controvérsias e mediar conflitos de interesses? Os altos níveis de desconfiança institucional e o acesso limitado a instituições formais do sistema judiciário para cidadãos de baixa renda podem constituir um forte incentivo para se optar por alternativas ao sistema judiciário formal para a solução de controvérsias e a mediação de conflitos de interesses. O acesso à justiça – a um sistema judiciário universal, justo e institucionalizado, inclusive a polícia – é um dos direitos mais básicos da cidadania democrática, pois o direito à justiça é o meio para todos os outros direitos (Holston; Caldeira, 1998). Quando os cidadãos sofrem discriminação de classe, gênero, etnia, raça, religião e/ou cultura por parte da polícia e dos tribunais, e não recebem proteção contra práticas estatais abusivas e arbitrárias (o que tem aplicação especial no caso das populações carentes), então como, e perante a quem, podem reivindicar algum direito?

Um estudo recente sobre cidadania e democracia na América Latina revela que, na maioria dos países da região, o sistema judiciário formal e a polícia tendem a reproduzir desigualdades socioeconômicas existentes, negando o princípio fundamental da igualdade entre os cidadãos perante a lei (Eckstein; Wickham-Crowley, 2003; O'Donnell; Pinheiro; 1999, Holston; Caldeira, 1998). Os baixos níveis de confiança (que não surpreendem) na polícia e no Poder Judiciário¹⁹ (OAB, 2003; Pesquisa de Valores Mundiais, levantamento de 1995-1997; Buscaglia, 1995), sobretudo entre os cidadãos de baixa condição socioeconômica, são um forte indicativo da improbabilidade de recurso aos canais legais tradicionais para a solução dos problemas e conflitos que provocam a insegurança e injustiça percebidas e efetivas. Em outras palavras: quando as pessoas têm um problema a ser resolvido ou um conflito de interesses a mediar, têm menor probabilidade de recorrer às instituições estatais para tanto e “obter justiça”.

A micro-justiça é um meio alternativo de obtenção de justiça e uma alternativa à vingança privada ilícita e à segurança privada. Além disso, certos modelos de justiça e segurança cidadã, como o modelo original *Zwelethemba* da África do Sul e o projeto *justiça comunitária e restaurativa*, inspirada em *Zwelethemba*, de São Caetano do Sul-SP constituem um incentivo à participação, pois funcionam melhor do que o sistema judiciário formal (independentemente de quaisquer possíveis déficits estatais) para regular a maioria das questões de justiça e segurança que surgem diariamente nas comunidades de baixa renda. Em outras palavras, a micro-justiça proporciona um valor adicionado ao sistema judiciário estatal e à ADR (*Alternative Dispute Resolution*) por contar com conhecimento e capacidades locais para a resolução de conflitos. É ponto pacífico que se o sistema judiciário estatal formal é descartado como opção viável, a micro-justiça é melhor do que a absoluta inação, já que a micro-justiça tem mais chances de solucionar o problema e “administrar” justiça (o que, conforme será exposto mais adiante, tem o efeito adicional de prover segurança).

O valor adicionado do conhecimento e capacidades locais

A cultura comum da vida cotidiana, problemas e linguagem entre os prestadores de serviços (mediadores) e consumidores (disputadores) em

comunidades desfavorecidas facilitam a comunicação e a definição do conhecimento relevante para a resolução de conflitos. É mais fácil se comunicar com membros da comunidade que vivenciam os mesmos problemas cotidianos e o mesmo linguajar do que com profissionais desvinculados, juízes e advogados formais e, no caso do Brasil, policiais de má reputação. Assim, os cidadãos podem ter um incentivo para participar de programas de micro-justiça para solucionar problemas e controvérsias, já que se sentem mais à vontade e com maior segurança para se comunicar com os moradores, independentemente de, e sobretudo em, contextos de lacunas de justiça e segurança.

Como compartilham problemas diários e, assim como a maioria dos indivíduos racionais, almejam a paz e a segurança, os cidadãos residentes em comunidades em que programas são implementados podem também ter um incentivo à participação na prestação de serviços (atividades de mediação), caso tenham essa opção. A participação na prestação de serviços pode ser explicada por motivos altruístas, isto é, o “bem comum”, cujo apelo não pode ser subestimado em comunidades assoladas pelo crime e pela violência – e/ou por motivações pessoais no trabalho e, por vezes, recompensas financeiras.

Talvez o mais importante, quando conflitos e querelas são mediados por mecanismos de micro-justiça, não são os assistentes sociais, psicólogos, mediadores profissionais, advogados, juízes e policiais – especialistas externos à comunidade –, e sim os moradores do local que se deparam com os conflitos cotidianos e que estão mais próximos de sua realidade, e que definem qual conhecimento é relevante para sua solução. A mediação de conflitos baseada no conhecimento e capacidades locais por meio de atores locais constitui o *núcleo conceitual* da micro-justiça e a premissa central para o desenvolvimento dos modelos de micro-governança inspirados em Zwelethemba na África do Sul, Uganda, Argentina e Brasil.

Nessa obra fundamental, Hayek alega, de forma convincente, que o conhecimento e capacidades locais são “instrumentos de efetiva governança” (Cf. Burris; Drahos; Shearing, 2005): “É com respeito a isso [o conhecimento de determinadas circunstâncias de tempo e espaço] que praticamente todo indivíduo tem certa vantagem sobre todos os outros porque possui informações únicas das quais pode se beneficiar, mas cujo uso somente pode ser feito se as decisões dependentes desse indivíduo forem deixadas para ele ou tomadas com sua ativa cooperação” (Hayek, 1945).

É importante especificar que a micro-justiça, que constitui uma alternativa ao sistema judiciário formal para a solução de controvérsias, é conceitualmente distinta da “solução alternativa de controvérsias” (ADR). Em suma, a ADR “descreve uma série de métodos usados para solucionar controvérsias extrajudicialmente, inclusive a negociação, conciliação, mediação e os diversos tipos de arbitragem (...). O denominador comum de todos os métodos de ADR é que são rápidos, menos formalistas, mais baratos e, muitas vezes, menos animosos do que um julgamento no tribunal” (Nolo, 2006).²⁰

O que fundamentalmente distingue a micro-justiça da ADR é que a primeira se dá com base no conhecimento e capacidades locais, ao passo

que a ADR não necessariamente envolve a participação direta do cidadão, além do “consumo”, e muitas vezes se baseia no conhecimento e atores externos à comunidade para oferecer serviços de mediação (nem sempre gratuitos) e administrar programas.

Ademais, a micro-justiça, diferentemente da ADR, funciona dentro de uma cultura de justiça não hierárquica e não vingativa. Em contraste com a ADR e operadores do sistema judiciário formal, que normalmente reproduz a estrutura do sistema judiciário (isto é, um demandante, um réu e um terceiro para arbitrar a controvérsia), agentes de micro-justiça²¹ em geral não trabalham com a tradicional dicotomia entre autor/vítima. Em vez disso, os agentes de micro-justiça conceitualizam o processo de conflito com diferentes partes envolvidas. Os agentes de micro-justiça, que não trabalham sozinhos, mas sim em equipes que mobilizam a participação dos membros da comunidade, constituem “terceiros” neutros cuja função é facilitar (em vez de impor) a chegada a uma solução mutuamente satisfatória. O objetivo é “reparar” danos e solucionar problemas imediatos para que não voltem a acontecer, em vez de atribuir culpa e responsabilidade por ações passadas em que não haja agência alguma, o que tem a ver com uma concepção de justiça voltada para o futuro.

Essa concepção voltada para o futuro e não vingativa de justiça remonta aos filósofos clássicos do direito, como Francis Bacon, no final do século XVI, que afirmava que “o passado não pode ser desfeito por outra injúria” (cf. Shklar, 1988). Por tentar identificar e implementar meios de se restabelecer a justiça para o presente e futuro, em vez de tentar desfazer um dano cometido no passado com outro dano (isto é, vinganças, sanções), a micro-justiça reduz os riscos de criação de mais percepções de injustiça no processo de aplicação da justiça e, assim, salvaguarda a paz *future* entre as partes em conflito.

Em outras palavras: a micro-justiça produz segurança, ao permitir que os cidadãos resolvam querelas antes que estas se transformem em conflitos (mais) violentos, o que reduz a probabilidade de recorrência de danos e/ou violência no futuro e, assim, protege a valor moral da justiça de longo prazo (Shearing; Johnston, 2005; Froestad; Shearing, 2005). Como foi colocado por Gilligan (1996), “toda violência é um esforço de se fazer justiça, ou desfazer injustiça.” Nessa mesma linha, Rousseau (cf. Shklar, 1988) observou há bastante tempo que “manifestamos um senso de injustiça quando recorremos a atos primitivos de vingança”. As percepções de injustiça, quando não resolvidas, muitas vezes levam à violência, e isso se aplica perfeitamente no contexto da pobreza, onde a precariedade da vida cotidiana cria um tenso clima de insegurança, em que brigas facilmente se transformam em conflito violento.

Pressupõe-se a produção da segurança como resultado do processo de (micro)justiça que possibilita a resolução de conflitos do dia-a-dia, de modo que os seguidores da escola da governança nodal em geral adotam esse pressuposto. Embora suas pesquisas se concentrem em constatações do (micro)modelo de resolução de conflitos e desenvolvimento comunitário de Zwelethamba, eles em geral falam da governança da *segurança*, e não da governança da *justiça*.

A estreita relação entre acesso à (micro)justiça, violência e (in)segurança também é corroborada empiricamente por constatações de recentes pesquisas na Colômbia, onde foi demonstrado que, em comunidades carentes onde os cidadãos não tinham acesso a mecanismos de micro-justiça (na ausência de acesso ao sistema judiciário formal), havia cinco vezes e meia mais casos de cidadãos que recorriam a meios violentos e ilegais para obter justiça do que em comunidades onde os cidadãos tinham acesso à micro-justiça (Buscaglia, 2001).

Com efeito, conforme a convincente argumentação de Skhlar (1988), “a reação espontânea à injustiça não é um apelo aos procedimentos judiciais, mas à vingança (...). A livre vingança pode ocorrer seja porque não há órgãos públicos disponíveis ou porque não estava caracterizada ilegalidade alguma, como na quebra de uma promessa pessoal”. Como os programas de micro-justiça compreendem mecanismos e procedimentos institucionalizados para assegurar o “devido processo”, a justiça e a responsabilização, pode oferecer uma alternativa à “livre vingança” ou a ausência de ação nos dois casos.

Termos de compromisso para os cidadãos na micro-governança da justiça

A micro-justiça não apresentaria uma alternativa viável ao sistema judiciário formal se não assegurasse o “devido processo”, a justiça e a responsabilização. Esses mecanismos reforçam a legitimidade do processo de micro-justiça e de seus participantes, por conseguinte, a capacidade de fiscalização e aplicação pacífica dos acordos.

Nos programas de micro-justiça, “o devido processo” é garantido com a pertinência e profissionalismo dos serviços de mediação. Uma vez que os casos são encaminhados aos administradores e/ou provedores de projetos, o caso em geral é tratado de imediato nos dias que seguem. As partes em conflito são contactadas e se reúnem em separado com os agentes comunitários, que em seguida fazem uma sessão de mediação em território neutro, onde as duas partes e partes relacionadas comparecem (às vezes, amigos e familiares e/ou membros da comunidade que podem ajudar a resolver a controvérsia e/ou são atingidos pelo conflito).

Os agentes comunitários ajudam a conduzir a discussão, a fim de assegurar que cada parte tenha oportunidades iguais de falar e ser ouvida, além de estimular o diálogo e participação de terceiros na discussão, com o objetivo de encontrar soluções satisfatórias para todas as partes. Se o conflito não é solucionado na primeira sessão, outra é marcada nos dias ou semana que seguem, e são realizadas quantas novas reuniões forem necessárias (3 a 4 sessões em um mês é o cronograma normal), até que o conflito tenha sido resolvido e todas as partes estejam satisfeitas com a solução.

O engajamento de agentes comunitários e de membros da comunidade para conduzir a discussão e promover a ativa participação de parentes e amigos tem dois importantes efeitos sobre o poder que garantem a justiça do processo de mediação. Esse engajamento difunde o poder do processo decisório para a resolução de conflitos entre uma série de atores com diferentes interesses (mediadores, partes em conflito e outros participantes afetados pelo conflito), ao mesmo tempo em que equilibra o poder entre as partes em conflito.

Ao se atingir um consenso, um documento escrito é assinado pelas partes em conflito e pelos participantes. Isso serve de função simbólica para demonstrar disposição para se acatar a decisão. O documento também pode ter valor jurídico, em caso de violação ao acordo. O documento assinado, que explicita os termos do acordo e os meios que serão empregados para a consecução de exigências do acordo, é o principal mecanismo que assegura a responsabilização no processo. Ademais, agentes comunitários, administradores de projeto e terceiros participantes dividem a responsabilidade de supervisão da adesão ao acordo e seus requisitos. Se uma das partes deixa de cumprir sua parcela do acordo, a questão é encaminhada aos mediadores e administradores do projeto, que marcam nova sessão de mediação para tentar resolver o problema ou encaminham o caso diretamente para as autoridades estatais formais, dependendo das condições específicas do acordo e da natureza do caso.

Uma vez implementados os programas de micro-justiça em uma comunidade, geralmente por meio de parcerias multilaterais envolvendo comunidades de baixa renda, órgãos estatais, organismos internacionais, governos estrangeiros e/ou instituições acadêmicas, os cidadãos que residem nessas comunidades podem participar do programa como *consumidores*, *provedores*, *administradores* de serviços ou como *terceiros*.

Primeiro, os cidadãos-consumidores evidentemente estão no lado do usuário e são definidos principalmente pelo uso que fazem dos serviços de justiça comunitária para solucionar um problema.

Em segundo lugar, os cidadãos-provedores se situam no lado do fornecedor. São eles que promovem as atividades de paz e atuam como os verdadeiros mediadores entre as partes em conflito para facilitar a busca da solução, e são também eles que fiscalizam a implementação do acordo, em colaboração com os “consumidores” envolvidos, muitas vezes em colaboração com os administradores do projeto.

Uma categoria relacionada de cidadãos que desempenha papel importante na governança comunitária da justiça e segurança são aqueles que participam das sessões de mediação como “terceiros”. Trata-se de parentes, amigos ou moradores da comunidade preocupados, que foram direta ou indiretamente atingidos pelo conflito e estão mobilizados no processo de busca de solução sustentável e satisfatória.

Por fim, os cidadãos-administradores se situam tanto no lado do usuário como do fornecedor (na qualidade de trabalhadores assalariados). São eles que registram e acompanham todas as atividades de mediação nos arquivos sistematizados, arquivam e gerenciam a papelada diária, atendem ao telefone e a consumidores que vão até o local pessoalmente em busca de assistência, respondem a *e-mails* e distribuem as tarefas do processo aos mediadores (ou provedores).

É importante especificar que as categorias descritas acima não são mutuamente exclusivas, pois não há norma que proíba cidadãos-consumidores e “terceiros” de se tornar provedores e/ou administradores, e vice-versa. Entretanto, preocupações éticas podem impedir que certos casos sejam manipulados por certos provedores e/ou administradores, caso tenham familiaridade muito grande com as partes envolvidas.

No Brasil, a maioria dos programas é projetada de modo a atender às necessidades específicas das comunidades de mais baixa renda e, como previsível, os cidadãos de baixa renda são aqueles que mais participam desses programas (SRJ-MJ/PNUD, 2005). O que é mais interessante observar é que a participação dos cidadãos de baixa renda normalmente permanece restrita ao “consumo” de serviços, e a prestação e administração de serviços permanecem altamente monopolizadas por parceiros externos à comunidade.

Os cidadãos brasileiros estão majoritariamente empenhados na (micro)governança da justiça como consumidores, e os provedores e administradores de serviços raramente são das comunidades propriamente ditas onde os projetos são realizados (com base em dados do SRJ-MJ/PNUD, 2005). Dos 68 casos examinados, somente os programas comunitários do Rio de Janeiro (Projeto *Viva Rio*), Brasília (Projeto de Justiça Comunitária) e São Caetano do Sul (Projeto de Justiça Restaurativa e Comunitária) exigem que os agentes comunitários efetivamente *sejam* da comunidade em que trabalham como agentes (SRJ-MJ/PNUD, 2005).

Parceiros externos à comunidade

É importante frisar que, embora a micro-justiça se baseie em processos horizontais de atuação e participação direta do cidadão, o impulso original de mobilização, a operação e a sustentabilidade dos projetos dependem, em significativa medida, de atores externos à comunidade.

Cada rede nodal de governança dos três projetos abrange uma série de atores estatais e não estatais engajados em estruturas de compartilhamento de poder para regular a justiça e segurança fora do sistema judiciário formal.

A princípio, organizações estatais e internacionais, agências doadoras, ONGs e instituições acadêmicas oferecem recursos financeiros e humanos indispensáveis para a capacitação em mediação preliminar e posterior dos agentes comunitários, bem como para as infra-estruturas físicas, para os materiais (operacionais, didáticos, de divulgação), e para o pessoal de apoio administrativo do programa. A grande maioria das atividades de micro-justiça é financiada por parceiros de fora da comunidade.

Ademais, o apoio de fora da comunidade se faz necessário para a instalação e manutenção de estruturas de incentivos que assegurem a viabilidade e continuidade dos projetos. Esses incentivos são financiados por parceiros externos à comunidade e geralmente assumem a forma de pequenos pagamentos e recompensas financeiras para os agentes comunitários pelas atividades de mediação. Como indicam os experimentos de Zwelethemba, esses incentivos são cruciais para assegurar que os cidadãos que participam das atividades de mediação do projeto de justiça comunitária tenham envolvimento direito em seu sucesso e continuidade. Talvez sendo o fator mais importante, não seria justo esperar que os agentes comunitários, que vêm de origem socioeconômica humilde, trabalhem sem receber e invistam seu tempo e energia no projeto, enquanto poderiam estar como assalariados no mercado de trabalho ou trabalhando na economia informal.

Conclusão. O “nó” estatal: amigo ou inimigo?

Em que medida e de que formas o apoio estatal é importante para a justiça e segurança dos cidadãos? O papel do governo na justiça comunitária foi uma questão central no relatório da Comissão de Direito do Canadá sobre a justiça participativa (2003). O relatório concluiu que “permitir que governo participe no desenvolvimento desses programas [pode] levar a uma dependência de estruturas e recursos governamentais, que acabariam comprometendo a capacidade das comunidades de tomar boas decisões para si e para seus membros. Porém, sem uma parcela de participação do governo na legitimação e promoção dos processos participativos, essas iniciativas podem simplesmente parar de crescer e prosperar. Parece que a resposta está na criação de uma parceria entre o Estado e as comunidades, que possa combinar a vitalidade e o conhecimento local das iniciativas comunitárias com a responsabilização e os recursos oferecidos pelo governo”.

Com base em duas tentativas anteriores fracassadas de se implementar o modelo sul-africano *Zwelethemba* no Brasil (a primeira não resistiu às tendências monopolistas da parceria acadêmica local brasileira e a outra ao tribunal de justiça local), temos a esperança de que a terceira tentativa de implementação do modelo *Zwelethemba* em São Caetano do Sul irá funcionar, tendo em vista que irá combinar precisamente a dose “certa” de cooperação estatal para uma relação de sinergia com os atores da sociedade civil local e, portanto, ser capaz de resistir às tendências monopolistas de parceiros de fora da comunidade (estatais e não estatais).

O projeto São Caetano do Sul (ver o capítulo 2 deste volume) constituiu um modelo híbrido que se baseia no conhecimento local para a resolução de conflitos, ao mesmo tempo que mantém fortes laços com o sistema judiciário formal. Embora os agentes comunitários de São Caetano do Sul utilizem seu conhecimento e as constatações dos participantes do processo de mediação, o programa permanece formalmente vinculado ao tribunal de justiça local, através de dois mecanismos essenciais: (1) o credenciamento de agentes comunitários; e (2) a institucionalização de canais que permitam ao tribunal local e a os policias enviar casos para os agentes de justiça comunitária.

Sinergia

Os modelos cidadãos de justiça e segurança jamais devem tentar competir com o Estado, e sim complementá-lo. Se os programas forem projetados para competir, ou interpretados como concorrentes do Estado, então estarão de fato e implicitamente procurando substituí-lo, o que não é desejável, já que efetivamente legitimaria o estabelecimento de um segundo sistema de classes de justiça para as populações carentes (a menos que o sistema judiciário estatal formal tenha sido completamente desacreditado e não seja considerado uma opção viável).

Ademais, conforme sugere a tentativa fracassada de implementação do modelo *Zwelethemba* no Brasil, o Poder Judiciário é uma “instituição gananciosa” e o programa corre o risco de sofrer uma “descomunicação” e de ser monopolizado por operadores do sistema judiciário, se

ficar a impressão de que está competindo com o monopólio legítimo do Judiciário. Dada a tradição de corporativismo e cooptação no Brasil, não surpreendem as tendências monopolistas das instituições do Judiciário sobre os programas comunitários que apóiam. Embora seja verdade que “o Estado tem uma preocupação legítima de salvaguardar o devido processo e os direitos básicos”, conforme argumentado por Zehr, também tem “tendência a expandir seu poder e autoridade” (Coser, 1974; cf. Zehr, 2005).

Concomitantemente, o primeiro experimento fracassado do modelo Zwelethamba sugere que os projetos de micro-justiça devem manter vínculo formal com o Judiciário (ao menos pelo credenciamento) para reforçar a legitimidade dos agentes comunitários em sua própria visão e no âmbito das comunidades onde se dão os projetos. Em outras palavras: quando os projetos ficam completamente desvinculados do Estado, têm maiores chances de fracassar, devido à falta de um público alvo interessado. Considerando a desconfiança generalizada em relação às instituições de polícia e do Judiciário nas comunidades em que projetos desse tipo são conduzidos, a aparente necessidade dos cidadãos de ter sua participação no programa “legitimada” por meio de alguma forma de credenciamento estatal e corroborada por especialistas do Estado é, no mínimo, intrigante.

É importante ressaltar que o “apoio do Estado” é um conceito abstrato que, quando concretizado na forma real de um juiz com autoridade quase ilimitada sobre o projeto, que tem liberdade de ação subjetiva, de acordo com sua própria visão de mundo e preferências, pode gerar resultados bastante diferentes para o projeto.

Assim, o termo “apoio do Estado” não pode ser *generalizado* como fator que contribui para o sucesso de projetos de micro-justiça no Brasil. No entanto, como o funcionamento dos projetos de Brasília e de São Caetano do Sul depende quase totalmente de custeio e infra-estrutura fornecidos por tribunais de justiça locais, nossa hipótese sobre a indispensabilidade do apoio do Estado para o sucesso de iniciativas comunitárias tampouco pode ser refutada.

Em suma, embora o apoio do Estado seja um requisito indispensável para a implementação e sustentabilidade de programas de micro-justiça no Brasil, seu impacto sobre o sucesso e eficiência dos programas depende, em grande medida, das normas e idéias do ator estatal formal que coordene a iniciativa.

Em última análise, entretanto, este artigo destacou o papel que a cidadania como de poder de atuação deve desempenhar na busca da micro-governança democrática da justiça. Tal abordagem não apenas oferece soluções efetivas para a resolução pacífica de conflitos, a dinâmica da cidadania como de poder de atuação na área de micro-justiça tem o potencial de enriquecer a democracia brasileira em sentido mais geral, como ganhos em termos tanto de respeito pelos direitos civis básicos, como o fortalecimento da sociedade civil, abrindo novas oportunidades de enfrentamento de várias das causas estruturais de desigualdade que assolam o país há tanto tempo. A alternativa, seja a cidadania como consumo ou a cidadania como cooptação, promete tão-somente exclusões, desigualdade e, por fim, o fracasso da governança democrática.

Notas

1. Haas (1992) define o conceito de comunidades epistêmicas como “redes entre profissionais com direito bem fundamentado a conhecimento relevante para políticas”.
2. Ver, por exemplo: Eckstein (2001); Escobar e Alvarez (1992); OXHORN (1995); Castells (1983).
3. Ver, por exemplo: Eckstein e Wickham-Crowley (2003); Eckstein (2001); Zugman (2005); Stolle-McAllister (2005); Wampler e Avritzer (2004); OXHORN e Ducatenzeiler (1998); Roberts (1998); Yashar (1998); Degregori (1998); Panfichi (1997); Hellman (1997); Waylen (1994).
4. Ver, por exemplo: Eckstein e Wickham-Crowley (2003); Mendez, Pinheiro e O'Donnell (1999); OXHORN (2004); Caldeira (2000); Prillaman (2000); Holston e Caldeira (1998).
5. Muitos autores das ciências sociais observaram um relativo declínio da primazia do Estado como a principal unidade de análise e o principal ator da vida nacional e internacional. Os criminologistas se concentraram principalmente em novas estruturas de compartilhamento de poder e na difusão da autoridade na organização da segurança nacional (ver, por exemplo: Shearing; Wood; Font, no prelo; Wood; Dupont, 2006; Burris; Drahos; Shearing, 2005; Shearing e Bayley, 2001). Os cientistas políticos têm tido mais interesse, em geral, na queda da autoridade estatal em relação às forças do mercado, organizações internacionais e atores transnacionais (p.ex., ONGs, comunidades epistêmicas, redes de defesa) nas questões políticas e econômicas nacionais e internacionais (ver, por exemplo: Della Porta; Tarrow, 2005; Held; McGrew, 2002; O'Brien; Goetz; Scholte; Williams, 2000; McGinnis, 1999; Keck; Sikkink, 1998; Finnemore, 1996; Strange 1996, Haas, 1992; Rosenau; Czempiel 1992).
6. Ver: Dupont, Grabosky e Shearing, 2003.
7. Ver: Wood e Dupont (2006); Dupont (2004); Wood (2004).
8. Ver: Wood e Dupont (2006); Burris, Drahos e Shearing (2005); Shearing e Johnston (2005); Froestad e Shearing (2005); Cartwright e Jenneker (2005); Shearing e Wood (2004); Shearing (2001a e 2001b); Shearing e Bayley (2001); Shearing e Kempa (2000).
9. Ver: Wood e Dupont, 2006; Froestad e Shearing, 2005; Shearing e Wood (2004); Wood e Font (2003); Shearing, Wood e Font (no prelo).
10. Ver: Burris, Drahos e Shearing (2005).
11. Para ter acesso a uma excelente crítica do problema de acesso à justiça pelas populações carentes da América Latina, ver Garro (1999).
12. Nas favelas brasileiras, organizações criminosas concorrentes ditam suas leis e criam um clima diário de medo e insegurança. Em decorrência da insegurança cotidiana relativa ao crime percebido e ao crime de fato nas favelas, que se alastra por comunidades vizinhas mais abastadas (visadas para fins de roubo e assalto), os cidadãos de todo o espectro de classes exigem “que alguma providência seja tomada” para reduzir a criminalidade. Medidas de controle social autoritárias tomadas por agências de repressão ao crime acabam efetivamente criminalizando

a pobreza, já que ser pobre equivale a morar na favela, e o morador da favela é genericamente visto como um “criminoso” (Goirand, 2000; Caldeira, 2000) a ser visado como parte da repressão ao crime. Nessa dinâmica distorcida, os controles sociais autoritários se beneficiam também do apoio popular generalizado, até mesmo entre os mais vitimados pelas medidas arbitrárias – os pobres – já que todos sofrem com a insegurança e querem que “alguma providência seja tomada”, mesmo que essa providência exija uma ação que extrapole os meios legais. Isso acaba penalizando principalmente os cidadãos situados na base da pirâmide social, que são os que mais sofrem com a insegurança de antemão.

13. De acordo com Caldeira e Holston (1999), os níveis de violência policial na verdade aumentaram desde a transição para a democracia.
14. O Índice de Percepções da Corrupção da Transparency International atribui ao Brasil a baixa pontuação de 3,7, em uma escala até 10, o que indica uma alta percepção de corrupção (quanto mais próxima a zero, mais elevada a percepção de corrupção).
15. Ver, por exemplo: Eckstein e Wickham-Crowley (2003); Mendez, Pinheiro e O'Donnell (1999); Oxhorn (2004); Caldeira (2000); Prillaman (2000); Holston e Caldeira (1998).
16. No Brasil, a população das favelas é bastante numerosa. Em 2001, foi divulgado que mais de 50 milhões de brasileiros residiam em favelas (United Nations Statistics Division, 2004), e em um grande centro urbano como o Rio de Janeiro, nada menos que 60% da população urbana se concentra em favelas (Todaro, 1999).
17. Na ausência de tal ameaça, a cidadania, em qualquer sentido expressivo, existia apenas para uma ínfima elite (muitas vezes branca). Foi esse o caso por toda a América Central (excluindo-se a Costa Rica) e Paraguai, exceto um breve período iniciado com a Revolução de 1952 e terminado com o jugo militar do início dos anos 1960, na Bolívia.
18. Argentina e Chile foram exceções parciais, em virtude da força das raízes dos trabalhadores organizados na sociedade civil. Porém, a autonomia do operariado foi restringida por outros fatores, inclusive altos níveis de intervenção estatal nos assuntos sindicais. Nos dois países, os limites acartados pela inclusão controlada foram impostos, em última instância, por regimes militares extremamente violentos.
19. No Brasil, 55% dos cidadãos informam pouco ou nenhuma confiança na polícia (em comparação com 20% no Canadá (Pesquisa de Valores Mundiais, 1995-1997) e nada menos que 62% indicam desconfiança do Poder Judiciário (OAB, 2003).
20. No Brasil, a Lei n. 9.307/96 (Lei da Mediação) e o Decreto n. 2.411/97 regulam os mecanismos de ADR, mas não há uma instituição específica responsável pela regulamentação geral da ADR: “Qualquer pessoa com mais de vinte e um anos de idade, sendo de confiança das partes envolvidas, pode atuar como mediador/árbitro” (World Bank, 2006).
21. A nomenclatura dos agentes de micro-justiça varia de um projeto para outro. Por exemplo, em Brasília, são chamados de “agentes de justiça

comunitária”, e em São Caetano do Sul são chamados “facilitadores de justiça”, e em Zwelethemba e outras comunidades sul-africanas onde o programa está em andamento, os agentes de micro-justiça são chamados de “membros do Comitê de Paz”.

Referências

- BURRIS, S.; DRAHOS, P.; SHEARING, C. Nodal governance. *The Australian Journal of Legal Philosophy*, Canberra, Australia, n. 30, p. 30-58, 2005.
- BUSCAGLIA, Eduardo. *Investigating the links between access to justice and governance factors: an objective indicators' approach*. Vienna: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001.
- _____. Judicial reform in Latin America: the obstacles ahead. *Latin American Affairs*, v. 4, p. 8-16, Winter/Fall, 1995.
- CALDEIRA, Teresa. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- CALDEIRA, Teresa; HOLSTON, James. Democracy and violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, v. 4, n. 4, p. 691-729, 1999.
- CARTWRIGHT, John; JENNEKER, Madeleine. Mobilizing local knowledge and capacity: a South African case study. *New Community Quarterly*, Melbourne, 2005.
- CASTELLS, M. *The city and the grassroots*. Berkeley: University of California, 1983. p. 173-212.
- COLLIER, Ruth Berins; COLLIER, David. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement, and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2002.
- COOK, Maria Lorena. Toward flexible industrial relations?: neo-liberalism, democracy, and labor reform in Latin America. *Industrial Relations*, v. 37, n. 3, p. 311-336, 1998.
- COSER, L. *Greedy institutions: patterns of undivided commitment*. New York: Free Press, 1974.
- DAHL, Robert. *Who governs: democracy and power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 1961.
- DELLA PORTA, D.; TARROW, S. (Eds.). *Transnational protest & global activism*. Lanham: Rowmann & Littlefield, 2005.
- DEGREGORI, Carlos Ivan. Ethnicity and democratic governability in Latin America: reflections from Two Central Andean Countries. In: AGÜERO, F.; STARK, F. (Eds.). *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Miami: North-South Center Press, University of Miami, 1998. p. 175-234.
- DUPONT, Benoît. Security in the age of networks. *Policing & Society*, v. 14, n. 1, p. 76-91, 2004.
- DUPONT, Benoît; GRABOSKY, Peter; SHEARING, Clifford. The governance of security in weak and failing states. *Criminal Justice*, v. 3, n. 4, p. 331-349, 2003.
- ECKSTEIN, S. E.; WICKHAM-CROWLEY, T. P. Struggles for justice in Latin America. In: ECKSTEIN, S. E.; WICKHAM-CROWLEY, T. P. (Eds.). *What Justice? Whose Justice? Fighting for fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 2003. p. 1-31.

- ECKSTEIN, S. E. (Ed.). *Power and popular protest: Latin American social movements*. 2nd ed. Berkeley: University of California Press, 2001.
- ESCOBAR, A.; ALVAREZ, S. (Eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy and democracy*. Boulder: Westview, 1992.
- FINNEMORE, M. *National interests in international society*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.
- FROESTAD, J.; SHEARING, C. Prática da justiça: o Modelo Zwelethemba de Resolução de Conflitos. In: SLAKMON, C., DE VITTO, R.; GOMES PINTO, R. S. (Org.). *Justiça restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005.
- GARRETÓN, Manuel Antonio. *The Chilean political Process*. Boston: Unwin Hyman, 1989.
- _____. *Incomplete democracy: political democratization in Chile and Latin America*. Translated by R. K. Washbourne; Gregory Horvath. Chapel Hill: University of North Carolina, 2003.
- GARRO, Alejandro M. Access to justice for the poor in Latin America. In: MENDEZ, J. E.; G. GILLIGAN, J. *Violence: reflections on a national epidemic*. New York: Random House, 1996.
- GOIRAND, Camille. *La politique des favelas*. Paris: Karthala, 2000.
- HAAS, P. M. (Ed.). Knowledge, power and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, 1992, Special Issue.
- HAYEK, F. A. The use of knowledge in society. *American Economic Review*, v. 35, n. 4, p. 519-530, Sept. 1945.
- _____. Why I am not a conservative. In: _____. *The Constitution of liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1960.
- HELD, D.; MCGREW, A. (Eds.). *Governing globalization: power, authority and global governance*. Cambridge: Polity Press, 2002.
- HELLMAN, J. A. Social movements: revolution, reform and reaction. *NACLA Report on the Americas*, p. 13-18, May/June 1997.
- HOLSTON, J.; CALDEIRA, T. Democracy, law, and violence: disjunctions of brazilian citizenship. In: AGUERO, F.; STARK, J. (Eds.). *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Miami: North-South Center Press, 1998. p. 263-296.
- KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M. 2003. *Governance matters III: governance indicators for 1996-2002*.
- KECK M.; SIKKINK, K. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.
- LAW COMMISSION OF CANADA, 2003. *Transforming Relationships Through Participatory Justice*. 2003. Disponível em: <http://www.lcc.gc.ca/en/themes/sr/rj/participatory_justice/participatory_justice.pdf>.
- MÉNDEZ, J. E.; O'DONNELL, G.; PINHERIO, P. S. (Eds.). *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame, 1999.
- MARSHALL, T. H. *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 1950.

- MCGINNIS, Michael D. (Ed). *Polycentric governance and development: readings from the workshop in political theory and policy analysis*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1999.
- MCSHERRY, Patrice J. The emergence of guardian democracy. *NACLA Report on the Americas*, v. 32, p.16-24, Nov./Dec. 1998.
- NOLO. 2006. *Alternative Dispute Resolution: Legal Definition*. Disponível em: <<http://www.nolo.com/definition.cfm/Term/6639245D-0DD2-454D-8E46A83839F373E6/alpha/A/>>. Acesso em 2006.
- O'BRIEN, R.; GOETZ A. M.; SCHOLTE J. A.; WILLIAMS, M. *Contesting global governance: multilateral economic institutions and global social movements*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- O'DONNELL, G. Delegative democracy. *Journal of Democracy*, v. 5, n. 1, p. 56-69, 1994.
- O'DONNELL, G.; PINHEIRO, P. S. (Eds.). *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre-Dame, Indi: University of Notre-Dame Press, 1999. p. 278-302.
- ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL (OAB). Conselho Federal. *Pesquisa - O que pensa o brasileiro sobre a Justiça*. 2003. Disponível em: <<http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=1398&arg=pesquisa%20credibilidade%20judiciário>>.
- OXHORN, Philip. *Organizing civil society: the popular sectors and the struggle for democracy in Chile*. University Park: The Pennsylvania State University Press, 1995.
- _____. Social inequality: civil society and the limits of citizenship in Latin America. In: ECKSTEIN, S. E.; WICKHAM-CROWLEY, T. P. (Eds.). *What Justice? Whose Justice? Fighting for fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 2003.
- _____. Neopluralism and the challenges for citizenship in Latin America. *Soundings*, v. 87, n. 1-2, p. 301-332, Spring/Summer 2004.
- _____. Neopluralism and the challenges for citizenship in Latin America. In: TULCHIN, J. S.; RUTHENBERG, M. (Eds.). *Citizenship in Latin America*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press. (no prelo).
- OXHORN, Philip; DUCANTENZEILER, Graciela (Eds.). *What Kind of Market? What Kind of Democracy? Latin America in the Age of Neoliberalism*. University Park: Pennsylvania State University Press, 1998.
- PANFICHI, A. The authoritarian alternative: 'anti-politics' in the popular sectors of Lima. In: CHALMERS, D. et al. (Eds.). *The new politics of inequality in Latin America: rethinking participation and representation*. Oxford: Oxford University Press, 1997. p. 217-236.
- PORTES, Alejandro. A by-passing the rules: the dialectics of labour standards and informalization in less developed countries. In: SENGENDERGER, W.; CAMPBELL, D. C. (Eds.). *International Labour Standards and Economic Interdependence*. Geneva: International Institute for Labour Studies, 1994.
- PRILLAMAN, William C. *The judiciary and democratic decay in Latin America: declining confidence in the rule of law*. Westport, Conn.: Praeger, 2000.
- ROBERTS, K. *Deepening democracy? The modern left and social movements in Chile and Peru*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

ROSENAU, J. N.; CZEMPIEL, E.O. (Eds.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SCHMITTER, Phillipe C. Still the century of corporatism? *Review of Politics*, v. 36, p. 85-131, Jan. 1974.

SECRETARIA DA REFORMA JUDICIÁRIA (SRF) do Ministério da Justiça (MJ). Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento(PNUD). *Acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos. Mapeamento nacional de programas públicos e não governamentais*. Brasília, D.F.: SRF/MJ/PNUD, 2005.

SHEARING, Clifford.. Transforming security: a South African experiment. In: STRANG, H.; BRAITHWAITE, J. (Eds.). *Restorative Justice and civil society*. Cambridge University Press, 2001a, p. 14-34.

_____. A nodal conception of governance. thoughts on a policing commission. *Policing and Society*, n. 11, p. 259-272, 2001b.

SHEARING, Clifford; BAYLEY, David. *The new structure of policing*. Washington: The National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 2001.

SHEARING, Clifford; JOHNSTON, Les. Justice in the risk society. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, Apr. 2005.

SHEARING, Clifford; KEMPA, Michael. The role of 'private security' in transitional democracies. In: SHAW, M. (Ed.). *Seminar Report: Crime and Policing in Transitional Societies*. Johannesburg: Konrad Adenauer Stifting, 2000.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Nodal governance, democracy and the new 'Denizens': challenging the westphalian ideal. In: ROBINS, Steve (Ed.). *Limits to liberation: culture, Citizenship and governance after apartheid*. Oxford: James Currey), 2004.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer; FONT, Enrique. Nodal governances and restorative justice. *Journal of Social Issues*. (no prelo).

SKHLAR, J. N. *The faces of injustice*. New Haven: Yale University Press, 1988.

STOLLE-MCALLISTER, John. What does democracy look Like? Local movements challenge the Mexican transition. *Latin American Perspectives*, v. 32, n. 4, p. 15-35, July 2005.

STRANGE, S. *Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

THORP, Rosemary. *Progress, poverty and exclusion: an economic history of Latin America in the 20th Century*. Washington, DC: Inter-American Development Bank., 1998

TODARO, Michael P. *Economic development*. 7th ed. New York: Addison-Wesley, 1999.

UNITED NATIONS STATISTICS DIVISION. 2004. *Statistical Database*. Disponível em: <http://unstats.un.org/unsd/mi/mi_series>.

TRANSPARENCY International, 2005. *Corruption perceptions index, 2004*. Disponível em: <http://www.transparency.org/policy_and_research/surveys_indices/cpi/2005>.

WAISMAN, Carlos. *Reversal of development in Argentina*. Princeton: Princeton University Press, 1987.

- WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Participatory publics: civil society and new institutions in democratic Brazil. *Comparative Politics*, v. 36, n. 3, p. 291-312, Apr. 2004.
- WAYLEN, G. Women and democratization: conceptualizing gender relations in transition politics. *World Politics*, v. 46, p. 327-354, Apr. 1994.
- WOOD, Jennifer; DUPONT, Benoit. *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- WOOD, Jennifer. Cultural change in the governance of security. *Policing and Society*, v. 14, n. 1. p. 31-48, 2004.
- WOOD, Jennifer; FONT, Enrique. Building peace and reforming policing in Argentina: opportunities and challenges for shantytowns. Paper presented at the conference titled *In Search of Security: An International Conference on Policing & Security* hosted by the Law Commission of Canada (Montréal), 2003.
- WORLD BANK. *World Bank Legal database*. 2006. Disponível em: <<http://www4.worldbank.org/legal/database/Justice/Pages/jsBrief0.asp?Country=2165>>.
- WORLD VALUES SURVEY. 1995 and 1999-2001 waves. 2004. Disponível em: <<http://www.worldvaluessurvey.org/>>.
- YASHAR, D. Contesting citizenship: indigenous movements and democracy in Latin America. *Comparative Politics* 31(October): 23-42, Oct. 1998.
- ZEHR, Howard, 2005. Signposts and markers on a circuitous road: standards and value in restorative justice. (Adapted from a plenary address at the conference Restorative Justice: Advancing Theory and Practice, Massey University, Auckland, New Zealand, Dec. 2004).
- ZUGMAN, Kara Ann. Zapatismo and urban political practice. *Latin American Perspectives*, v. 32, n. 4, p. 133-147, July 2005.

Capítulo 2 - Comunidade e justiça em parceria para a promoção de respeito e civilidade nas relações familiares e de vizinhança: um experimento de justiça restaurativa e comunitária.

Bairro Nova Gerty, São Caetano do Sul-SP

Eduardo Rezende Melo*

I. Diagnóstico de situação: limitações interinstitucionais no trato de situações de conflito doméstico e de vizinhança. O Juizado Especial Criminal, segurança e saúde

A introdução no sistema penal brasileiro de um modelo consensual de justiça criminal, com a edição da Lei n. 9.099/95, foi um enorme avanço no modo como considerada a resposta estatal às situações de conflito, procurando, através da conciliação, a despenalização de condutas.

Isso se deu através de três intervenções básicas: deslocamento de uma preocupação com a decisão formalista do caso para a busca de solução para o conflito; emergência da vítima, a cujas necessidades, notadamente a de reparação dos danos, se passa a considerar; deslocamento da natureza criminal da solução dos conflitos para a civil, permitindo a execução do título no Juizado Especial Cível, em caso de descumprimento.¹

No entanto, percebe-se o quanto muito ainda se tem por caminhar.

A solução dos conflitos, no âmbito do Juizado Especial, não conseguiu sequer alcançar os princípios básicos norteadores da conciliação, qual seja, o de consideração das necessidades, desejos, interesses e temores dos envolvidos na situação de conflito, mantendo-se restrita apenas a uma conciliação de barganha de posições que sabidamente leva ao enrijecimento das partes, acirramento de ânimos e recrudescimento dos conflitos, porque desfoca justamente os interesses subjacentes e torna uma solução realmente abrangente pouco possível.

Essa situação é ditada pela falta de técnica, mas também pela inviabilidade de, no sistema judicial, se dispensar mais tempo aos casos do que um período previamente determinado para a realização das audiências.

Pior ainda, muitos dos acordos podem se tornar revitimadores, porque não alteram o padrão de conduta das pessoas, fazendo com que elas passem a desacreditar no sistema da Justiça, deixando de procurá-lo para se socorrer, ou tornem crônica a situação de desrespeito e de violência que

* Graduado em Direito pela USP, onde fez sua especialização em direito penal, é formado igualmente em filosofia pela PUC-São Paulo, onde obteve seu mestrado. Juiz de direito no Estado de São Paulo desde 1991, ocupa atualmente a titularidade da 1ª Vara Criminal e da Infância e da Juventude da Comarca de São Caetano do Sul. É coordenador do projeto Justiça e Educação: parceria para a cidadania na cidade de São Caetano do Sul, do Centro de Estudos de Justiça Restaurativa da Escola Paulista da Magistratura. Vice-presidente da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP).

marca suas relações. A recorrência de conflitos trazidos ao Judiciário de um mesmo grupo, seja familiar, seja de convívio de vizinhança, é clara prova de que as soluções ditadas pela Justiça se mostram cada vez menos eficazes, com alternância entre aqueles que, em uma oportunidade, figuram como vítima, em outra como agressor.

Uma das razões dessa situação é a falta de percepção do caráter sistêmico das relações, com múltiplas faces e repercussões, mantendo-se o sistema preso a um olhar causal e determinista de situações de conflito, tendo, de um lado, um causador e, de outro, um afetado pela situação de conflito, estigmatizando-os mútua e por vezes sucessivamente, taxando ora uma pessoa de réu, ora de vítima, quando, para além dessa análise superficial e imediatista do litígio, tanto um como outro podem ser co-responsáveis pela situação de conflito.

Pior, o modelo atual não dá conta de atender às necessidades de outras pessoas afetadas pela situação de conflito, como, em casos de violência doméstica, os demais membros da família, ou a própria comunidade circundante.

A ineficiência do sistema, preso a respostas formais e calculadas, sujeito a uma avaliação de sua eficiência meramente pelos resultados internos do serviço prestado (número de *acordos* alcançados, de audiências realizadas ou de sentenças proferidas), deixa de considerar o impacto interinstitucional de situações de conflito recorrentes, mantendo os atores do sistema de justiça criminal ainda atados a um modelo de atuação que o incapacita de perceber o caráter igualmente sistêmico e interdependente das várias esferas de atuação do serviço público e da rede de atendimento. Alheio a um papel mais proativo para o encontro de soluções mais adequadas para a efetiva resolução de conflitos e melhor atendimento dos usuários do sistema de justiça, as atuações dos operadores de tal sistema fixam-se numa leitura vertical do serviço, meramente administrativa e tendente ao burocrático, perpetuando respostas sem avaliação mais aprofundada de suas consequências.

A repercussão entre os usuários do serviço, que atualmente não encontram resposta adequada para os seus anseios, provoca uma situação de descrédito, de desconfiança e de insatisfação com o sistema de justiça corrente.

Os casos de violência doméstica são típicos nesse sentido.

Em pesquisa divulgada pela OMS em 24 de novembro de 2005, aponta-se que 27% das mulheres residentes na cidade de São Paulo foram vítimas de violência doméstica, em grande parte provocada por seus maridos². Dentre esses casos, incluem-se os de mulheres que foram obrigadas a manter relações sexuais mediante uso de força ou ameaça, que atingem 10% do total de mulheres. A pesquisa também apontou que 40% das mulheres paulistanas vítimas de violência doméstica sofreram ferimentos pelo menos uma vez, sendo que uma em cada três teve de ficar hospitalizada por ao menos uma noite devido às agressões. Pior ainda, entre 8% e 11% dessas mulheres foram vítimas de violência física durante a gravidez, e entre elas um terço foram atingidas no abdômen.

O número expressivo de casos não encontra ressonância nos atendimentos realizados pela Justiça, evidenciando desde logo as limitações do serviço prestado.

Talvez fruto dessa situação, conforme pesquisa realizada pelo Senado Federal³, apenas 8% das mulheres donas-de-casa acreditam que a Justiça respeita as mulheres.

No que tange à polícia, a procura se dá normalmente quando em curso a situação de conflito.

Em estimativa apresentada pelas duas corporações em São Caetano do Sul, aponta-se que o número de atendimentos de ocorrências voltadas à violência doméstica ou conflitos de vizinhança atinge mais da metade do total. O número de casos em que não há seguimento da ocorrência com encaminhamento à delegacia de polícia também é expressivo. O impacto é manifesto, com grande imobilização das tropas para o enfrentamento de crimes mais graves, afetando a segurança da cidade como um todo.

As que chegam às delegacias de polícia, ante a perspectiva de punição – pagamento de prestação pecuniária ou prestação de serviços à comunidade – afetando as condições de vida da família e sem perspectivas de mudança efetiva dos comportamentos lesivos -, retratam-se da representação oferecida, inclusive por temer um recrudescimento da violência interna da família. O que pretendem em verdade é, com amparo da autoridade policial ou judicial, alterar a situação por elas vivida. Esse atendimento, contudo, não lhes é proporcionado, e a resposta de que não pretendem dar prosseguimento ao caso é vista equivocadamente como uma solução, embora persista a situação de opressão vivida em família.

Quando a situação se dá contra os filhos, a situação, sabe-se, é ainda pior. Segundo a mesma pesquisa, 25% das entrevistadas na pesquisa aludida disseram ter enfrentado uma situação de violência física ou sexual desde os 15 anos, apontando os pais ou outros membros da família como responsáveis pelas primeiras agressões, o que mostra a dimensão cultural dessa violência. Em 2005, foram registrados no Estado de São Paulo quase 28 mil casos de violência contra menores⁴, sendo a mãe a principal agressora, segundo outro levantamento⁵. É o que Heleieth Safiotti chama de “a síndrome do pequeno poder”, representada pela hierarquia que marca as relações sociais de poder, tendo, para além de outras (racismo, do machismo e do patriarcalismo), a marca do adultocentrismo como referencial na construção de categorias sociais subalternas. É esse pequeno poder exercido sobre as crianças que, ao ver da socióloga, mantém estruturas arcaicas no país e dificulta o enfrentamento de casos de violência doméstica, mas também de exploração sexual de crianças e adolescentes.⁶

A perda de respeito pelas pessoas idosas está também cada vez mais presente nas famílias brasileiras, avultando em número aqueles que precisam socorrer-se de abrigos públicos ou filantrópicos, pela falta de assistência de familiares, ou por estarem sujeitos a situações de negligência ou de abuso. Os serviços de saúde e de desenvolvimento social vêem-se assim sobrecarregados por uma demanda que poderia ser atendida pela própria família, à qual são fornecidas condições e capacitação para que esses

idosos permaneçam em seu seio. Um outro tipo de responsabilização aqui também se mostra necessário.

A falta de solução adequada desses conflitos repercute em diversos setores sociais.

Na família, antes de tudo, faz com que práticas de violência intrafamiliar se tornem padrões de conduta, que são assimiladas pelas crianças e adolescentes ali residentes⁷, sendo fatores de desencadeamento de traumas, desajustes de comportamento, baixo rendimento escolar, fugas do lar, quando não campo fértil para a transformação desses comportamentos em atos infracionais.

Para piorar, há uma desconsideração por parte da Justiça dessa situação de vitimização *indireta* de crianças e adolescentes que, por não serem as agredidas, não têm voz, não têm seus direitos resguardados, tornando-se necessária uma vinculação mais estreita entre a atuação da Justiça Criminal e da Infância e Juventude, hoje inexistente.

Tal impacto, aliás, ficou claro em recente pesquisa realizada pelo Ministério da Educação, que mostrou que o programa de inclusão social Bolsa-Família, tinha, dentre alguns fatores determinantes de seu parcial insucesso, a negligência por parte dos pais e a violência doméstica.⁸

As situações de violência doméstica repercutem na comunidade, que experimenta situação de violência em seu entorno, afetando sua tranquilidade, o que a leva, não raro, a demandar soluções na Justiça Criminal, fazendo com que os litígios se espaiem e contaminem outras relações.

Trata-se, de fato, do segundo caso de conflitos recorrentes nos Juizados Especiais Criminais, que não contam com solução satisfatória.

Percebe-se cada vez mais o quanto situações de conflito, de perturbação de sossego e ofensas verbais recrudescem facilmente em agressões físicas, fazendo com que os envolvidos alternem-se como parte do sistema de justiça, ora como vítimas, ora como agressores, afetando toda uma comunidade do entorno, para a qual a única solução possível é a saída de um dos envolvidos daquele meio.

Por fim, a atuação da Justiça também se apresenta como recrudescedora da situação de conflito. Se as partes se alternam como vítimas ou agressoras, termina-se por não se mostrar mais viável a conciliação e acabam elas sendo processadas, reforçando posições e sentimento de injustiça, desacreditando o próprio sistema.

Por tal razão, a 1ª Vara Criminal e da Infância e da Juventude da Comarca de São Caetano do Sul, em parceria com as Promotorias Criminais que com ela atuam, com a Promotoria da Infância e da Juventude e a Promotoria do Idoso e da Pessoa com Deficiência, elaboraram, em complementação a projeto já realizado na área da infância, intitulado "Justiça e Educação: parceria para a cidadania", outro para a área criminal: "Projeto Família, Comunidade, Respeito". Voltado a adultos, notadamente aos crimes de violência doméstica, de relações de vizinhança e de crimes contra a criança e o adolescente, o projeto ainda teve como parceiros em sua construção a Guarda Civil Municipal, a Polícia Militar e Civil, a OAB e as Secretarias Municipais de Saúde e de Desenvolvimento Social.

O objetivo do projeto é desenvolver a metodologia de implementação de um programa de justiça comunitária e restaurativa na Comarca de São Caetano do Sul, para atendimento de conflitos de violência familiar e de vizinhança sujeitos a representação penal e ou transação penal, e passíveis de atendimento igualmente pelo Juizado Especial Criminal desta Comarca, numa perspectiva interinstitucional voltada a criar condições para o desenvolvimento social local e o encontro de soluções preventivas, por parte da comunidade, dos problemas por ela vivenciados.

II. A base: uma perspectiva de desenvolvimento social local a partir da superação dos conflitos de violência doméstica e de vizinhança

O caráter comunitário do projeto centra-se na atuação bairro a bairro. Escolheu-se como ponto de partida o bairro Nova Gerty, no limite sul da cidade, na divisa com Santo André e São Bernardo do Campo, com uma população estimada em 14.000 habitantes.

O bairro foi elegido por contar com potencialidades e maiores desafios.

As potencialidades consistem em contar com a presença de grupos de mulheres, de negros e de homossexuais atuando, ainda que timidamente, na comunidade, assim como clubes de terceira idade voltados a idosos. O bairro conta ainda com uma Faculdade de Serviço Social e organização não-governamental voltada ao trabalho com família, notadamente em suporte à drogadição. Por fim, há comunidades religiosas atuantes, tanto católicas, como batistas e evangélicas.

Outro ponto que fortalece a implementação do projeto no bairro é a implementação paralela de outro projeto já em andamento na Comarca de São Caetano do Sul voltado à infância e juventude. Com efeito, no projeto "Justiça e Educação: parceria para a cidadania", toma-se a escola como referência da comunidade porque, em sociedades de migração e urbanização recentes, a percepção coletiva de união entre as pessoas, segundo levantamento realizado na comarca, é ditada pelos laços estabelecidos pelos seus filhos.

Duas são as escolas do bairro envolvidas no projeto: Padre Alexandre Grígoli e Professor Alfredo Burkart. Nesse projeto, professores, pais, alunos, conselheiros tutelares e assistentes sociais do fórum são os facilitadores do processo de resolução de conflitos e de atos infracionais praticados por adolescentes, seja quando o conflito se dá na escola, seja quando se dá fora dela, mas com adolescentes alunos de uma dessas escolas. Com isso, procura-se a realização de círculos restaurativos sempre em ambiente escolar, local em que se insere não apenas o adolescente envolvido em conflito com a lei, mas também sua comunidade. Esse projeto havia se iniciado em 2005, sendo de conhecimento dos habitantes da cidade, por ser piloto nacional.

No que tange aos desafios, é o bairro com maior concentração de cortiços na cidade e com maior índice de atendimentos pela Polícias Militar, Civil e Guarda Civil Municipal voltados à violência doméstica e conflitos de vizinhança. O bairro faz divisa com favela de grandes proporções na cidade de Santo André, cuja comunidade frequenta escolas e outros serviços na cidade. Isso provoca não apenas uma sensação de ameaça, como

ainda um certo embaralhamento do próprio conceito de comunidade que, presa aos seus limites territoriais, não consegue perceber as interfaces com as circundantes.

O projeto foi apresentado às lideranças comunitárias pelo grupo gestor (juiz, promotores de justiça, comandante da Guarda Civil, Polícia Civil, Programa Saúde da Família e Secretaria de Desenvolvimento Social).

A perspectiva de base é um convite à reflexão das condições de desenvolvimento social local do bairro e de um outro papel de atuação da comunidade na resolução de seus problemas, em parceria com o Poder Público.

Parte-se do pressuposto de que um bairro capaz ou viável é aquele em que seus habitantes colaboram para influenciar os diferentes aspectos da vida social local ou, juntos, colocam-se objetivos ou se reúnem para levar a cabo uma ação para alcançar esses objetivos.

Para que esse objetivo de empoderamento da comunidade para promoção de condições para o desenvolvimento social local do bairro se dê, seria necessário:

1. estabelecer mecanismos para definir e reforçar os acordos sobre papéis e responsabilidades no que tange, por exemplo, à segurança das pessoas e condições de convivência comum;

2. mobilizar organizações locais formais e informais que assegurem a comunicação, identificação de líderes, o aprendizado do saber fazer o desenvolvimento social local a partir dos problemas levantados e a capacidade de definir e de concretizar os interesses dos habitantes, com relação àqueles que vivem fora do bairro;

3. contribuir para a tomada de decisões que concernem ao bairro;

4. manter relações com os detentores de recursos;

5. estabelecer mecanismos formais e informais pelos quais se criam trocas entre os grupos com interesses e necessidades contraditórias.⁹

Esses critérios são atendidos, respectivamente, através de:

1. reuniões de articulação com lideranças comunitárias, apontando-se as limitações do atendimento institucional e a necessidade não apenas de uma articulação interna entre as instituições, como também de envolvimento da comunidade na solução dos problemas identificados. Nesse passo, a comunidade é chamada a manifestar-se sobre sua percepção dos problemas apresentados, especialmente violência doméstica e conflitos de vizinhança, e para a construção conjunta de soluções envolvendo melhor definição do sentido da situação de conflito em toda a comunidade e seu papel e responsabilidade na busca de soluções;

2. envolvimento de organizações formais – como grupos de mulheres, negros, homossexuais, das organizações de apoio à família, das associações de alcoolistas, de tratamento à drogadição, dos clubes de idosos, dos grupos de ação de faculdades, associações de pais e mestres e associações de moradores do bairro, conselhos de segurança – e das informais – comunidades religiosas de apoio, pais e alunos de escolas, pessoas da comunidade informadas sobre o projeto, como trabalhadores do bairro;

3. definição de parcerias entre Poder Público, organizações formais e informais e participação comunitária, para um melhor encaminhamento

do problema, buscando-se articulação em diversos níveis: interinstitucional, institucional-comunitário, temático (família, alcoolismo, drogadição, evasão escolar);

4. participação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente na articulação do projeto, tornando possível que não apenas o projeto, como outros dele derivados, possam ser beneficiados com abatimento fiscal, em caso de contribuição ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (Leis ns. 8.069/90, 8.242/91 e Decreto n. 1.196/94), seja por empresas, seja por pessoas físicas;

5. criação de mecanismos de resolução de conflito não punitivos, como os círculos restaurativos e comunitários, em que os problemas da comunidade possam ser resolvidos, abrindo-se canal para nova percepção de problemas de base e procura de outras soluções preventivas (dimensões do *peacemaking* e do *peacebuilding*, fazer a paz e construir a paz).

III. O potencial transformador da comunidade pela justiça restaurativa e comunitária

A justiça restaurativa é um modelo alternativo e complementar de resolução de conflitos que procura fundar-se em uma lógica distinta da punitiva e retributiva.

Seus valores regentes são empoderamento, participação, autonomia, respeito, busca de sentido e de pertencimento na responsabilização pelos danos causados, mas também a satisfação das necessidades surgidas da situação de conflito. Sua implementação tem demonstrado a possibilidade de se alcançar o restabelecimento de relações e do sentimento de justiça entre os envolvidos – daí seu nome *restaurativa* –, sob termos outros daqueles que levaram à situação de conflito.

O modelo, fundado em experiências comunitárias, muitas delas ancestrais, pauta-se, numa de suas dimensões, pelo encontro de *vítima*, *agressor*, seus suportes e membros da comunidade para, juntos, identificarem as possibilidades de resolução de conflitos, a partir das necessidades dele decorrentes, notadamente a reparação de danos, o desenvolvimento de habilidades para evitar nova recaída na situação conflitiva e o atendimento, por suporte social, das necessidades desveladas. Mais ainda, procura-se discutir nesses contextos comunitários os valores regentes dessas condutas, buscando-se uma transformação de postura geral.

Segue-se a concepção de Van Ness e Strong¹⁰ de que a justiça restaurativa (JR) é composta de três eixos:

1. reparação de danos (o que implica: afirmação autônoma de responsabilidade pela ofensa; troca de experiências entre os envolvidos na situação de conflito, com efetiva participação deles; um acordo ou plano reparador dos danos causados; construção ou reconstrução de relações);

2. envolvimento dos afetados e de seus suportes (participação ativa dos implicados na situação de conflito e da comunidade no processo de construção da justiça, tanto maior quanto possível, o que não apenas visa fortalecer relações antigas, como também novas; assegurar suporte aos afetados, encorajando esse papel; promover uma sensação de redução do medo e de aumento de bem-estar; criar um entendimento mais aprofundado

do problema pela diversidade de perspectiva dos envolvidos, permitindo o desenvolvimento de habilidades para solução futura de conflitos);

3. transformação do papel governamental e da comunidade e mudança sistêmica (mudança da missão dos agentes governamentais, como participação de alguns de seus membros em círculos restaurativos; mudança de foco, com maior atenção à *vítima* e à comunidade, bem como um maior processo restaurativo em relação ao *ofensor*; alteração da estratégia de ação, com incorporação de práticas restaurativas em suas ações; estabelecimento de canais de comunicação com a comunidade, quebrando, de um lado a burocracia, e promovendo, de outro lado, instâncias de articulação da comunidade, com o objetivo de que seja capaz de afirmar e clarear os sentidos de sua ação e os valores que marcam suas condutas; estímulo à apropriação coletiva da regra, do diálogo e da resolução de conflitos, buscando superar a apatia e desenvolver um sentimento de responsabilidade para com os problemas comunitários, com um maior engajamento cívico; desenvolvimento de habilidades específicas para a resolução de conflitos, para uma comunicação social mais eficaz).

As discussões em torno das distinções entre o modelo restaurativo e comunitário encontram-se em vias de superação. Em obra reunindo teóricos das mais variadas linhas desses campos de atuação, pontuou-se quanto há uma mútua implicação dos modelos, que dialogam acerca dos mecanismos de solução de conflitos a um nível micro ou marco (envolvendo as situações de conflito individualmente consideradas ou seu enraizamento comunitário e social), formal ou informal (mecanismos de controle centrados nas instituições ou na comunidade, a partir dos quais se daria a ponte de contato entre um e outro) e o caráter preventivo ou interventivo da solução de conflitos.¹¹

Nesse contexto, uma distinta concepção de segurança pública e de promoção de condições de justiça social e cidadania encontra ressonância em ambas as propostas, mostrando que uma articulação institucional e comunitária responderia com muito maior eficácia e propriedade do que ações isoladas.

Concebe-se então que os espaços comunitários podem prover condições mais adequadas de promoção de condições de segurança coletiva, sem criar exclusão social, contribuem para o envolvimento e empoderamento de cidadãos comuns nos problemas comunitários, baseiam-se em manifestações informais de controle social e atuam como uma abordagem de resolução dos conflitos e problemas, enfrentando sua dimensão social.¹²

Nesse contexto, os autores invocados apontam o quanto os programas de justiça comunitária influem na qualidade de vida de um determinado lugar e o melhoram, evidenciando a necessidade de conjugação de perspectivas de desenvolvimento social local com a de resolução de conflitos.

O diferencial entre os modelos restaurativos e comunitários a as técnicas de mediação é justamente o encorajamento ao diálogo comunitário, permitindo ações preventivas ao conflito, com uma maior dimensão de atuação e inserção.

A dimensão de transformação das comunidades entra em jogo exatamente pelo fato de o modelo restaurativo basear-se em valores de horizontalidade, diálogo, escuta e equilíbrio de poder.

Se as causas da violência doméstica e de vizinhança têm uma dimensão cultural e estrutural, a resposta não pode, de fato, ser pontual e interindividual, mas demandar, pelo contrário, uma atuação sistêmica que permita reverter padrões de conduta, tornando-os cooperativos e respeitosos.

A pretensão do projeto, portanto, é de focar esses casos como uma questão comunitária, procurando trabalhar os valores regentes em cada grupo, buscando-se a problematização daqueles que encarnem valores machistas, patriarcais, adultocêntricos, racistas e excludentes do direito à expressão das singularidades e diferenças em contexto comunitário. Por tal razão, o envolvimento de grupos de mulheres, idosos, negros, homossexuais, levando em consideração as preocupações de grupos feministas que, pautados por políticas de gênero, vêem a possibilidade de parceria entre a família – comunidade – e o governo como um meio de respeitar a privacidade familiar, promover avanços na liderança feminina e manter controle estatal que permita o respeito de direitos.¹³

Nesse sentido, a dimensão comunitária do enfrentamento dos problemas de violência doméstica diz respeito ao envolvimento de um amplo núcleo familiar que dê um caráter menos profissional à atmosfera do círculo restaurativo, ao qual comparecem também serviços de suporte e grupos de apoio em menor número, se assim estiverem os envolvidos de acordo. A ênfase na liderança feminina visa justamente empoderá-la para ser capaz de estancar a violência, rompendo com a síndrome de silêncio que impera nessas situações e permitindo uma maior participação do grupo familiar, para encontrar soluções mais adequadas para o problema, sem desagregação da família, se for o caso. A participação estatal, oficial ou extraoficial – como de agentes comunitários de saúde – garante a preservação de segurança da família, evitando o recrudescimento de práticas violentas em seu bojo.

Experiências várias de sucesso são relatadas, de aplicação de modelos restaurativos em situações de violência doméstica¹⁴, na Nova Zelândia, Canadá e África do Sul.

IV. O suporte governamental e o trabalho em rede: o empoderamento da comunidade para a sua autonomia

Pensar a atuação da rede de atendimento, da Justiça e da segurança em parceria com a comunidade implica, antes de tudo, delinear o que se considera como comunidade. Ela é pensada, nesse projeto, para além de um referencial territorial de comunidade, referenciada à região de moradia, para envolver uma multiplicidade de grupos e redes às quais os envolvidos se crêem pertencer. Nesses termos, consideram-se também as comunidades de interesse (associações profissionais, religiosas, de estudo, de esporte etc.) como ainda comunidades de pertencimento (escolas, clubes, times esportivos, núcleo familiar estendido, relações de gênero, idade, raça, orientação sexual etc.). A família é vista também numa dimensão estendida, fundada em alianças de afetividade e solidariedade, levando em

consideração a sua própria mobilidade interna, sua recomposição e os novos arranjos estabelecidos entre seus membros.

As famílias alargadas são, nesse tocante, regra, e esse alargamento, mais do que uma vulnerabilidade, é visto pelo fortalecimento dos vínculos e, por conseguinte, pela necessidade de reconhecimento de direitos sociais, de justiça e de equidade, justamente para se prevenirem riscos de isolamento social e poderem esses grupos persistirem em seus papéis de miniprestadores de serviços de proteção e inclusão social, servindo como principal ancoradouro da socialização de seus membros.¹⁵

Nesse sentido, o próprio trabalho da rede de atendimento e dos grupos de suporte envolvidos no trabalho de articulação da comunidade, seu empoderamento e resolução de conflitos pauta-se pelo reconhecimento de que:

1. relações sociais formam-se por vínculos de reciprocidade, constituindo sistema de valores, objetivos, recursos;
2. o risco é fator permanente da vida social contemporânea;
3. os sujeitos em jogo na situação de conflito representam um capital humano pelo conjunto de elementos que podem aportar, como educação, saúde, habitat, família e redes sociais informais;
4. as redes sociais informais (vizinhança, relações de amizade, de coleguismo profissional etc.) movimentam os indivíduos para relações coletivas e possibilitam um avanço em direção à autonomia de sua relação de dependência estabelecida em contextos vários, seja com pessoas individuais, seja com o Poder Público.

Nesse sentido, a perspectiva do trabalho em rede, não só da de atendimento secundária, formada pelos órgãos governamentais e não-governamentais, mas também da primária, essa de cunho informal (relações de trabalho, vizinhança, amizade, coleguismo etc.), dá-se num contexto não apenas de descentralização administrativa e burocrática, mas sobretudo pela ativação de pontos vivos da comunidade. Ela coloca à luz uma nova complexidade emergente, pautada pelo princípio da solidariedade, segundo o qual é através da possibilidade e oportunidade de mobilizar todo o patrimônio humano e institucional, ativo ou virtual, que as exigências dos mais fracos na comunidade podem ser tomadas em consideração e divididas. Ao mesmo tempo, sob a égide de um princípio de subsidiariedade, os grupos mais fortes, no caso pessoas que se disponham à ação na comunidade, são chamados à maior responsabilidade, na ajuda para a resolução de problemas sociais e atendimento dos mais fracos.¹⁶

Um projeto de justiça restaurativa e comunitária, ao se apropriar da filosofia do trabalho em rede, insere-se então como um projeto de ação social, que parte da contingência de uma determinada demanda de ajuda ou de um evento crítico, para abrir espaço às pessoas, para que, através da resolução de seus conflitos, possam colocar sob foco uma mudança na qualidade das relações sociais, tocando tanto a coexistência entre os participantes, como também a intensidade do vínculo social, visando criar uma dinâmica social distinta.

Para tanto, apenas a consideração das pessoas como responsáveis pela própria vida, colocadas num jogo de reciprocidade com outros

membros do núcleo de conflito e da rede, para se confrontarem as expectativas recíprocas, permitirá um processo de empoderamento e de maior responsabilidade normativa. Num tal contexto, os membros da rede comunitária informal poderão ver-se como possuidores da competência para definir as necessidades pessoais e produzir a resposta apropriada para as dificuldades nascentes, melhorando, com isso, o nível de bem-estar de cada membro, através de uma mudança das relações no interior da rede.

O papel da rede secundária, nesse contexto, é de fomentar, empoderar e subsidiar essa ação, tendo como máximas e objetivos primordiais:

1. um movimento de passagem do individual para o coletivo: partindo do encontro e do reconhecimento recíproco dos envolvidos na situação conflitiva, proporcionar aos membros da rede o reforço do sentimento de pertencimento, filiação e de co-responsabilidade, não apenas para compartilhar um problema, mas também para superar as dificuldades encontradas. Reforça-se, com isso, a identidade individual e comunitária;

2. um movimento de passagem da dimensão de dependência de terceiros e dos serviços públicos para uma crescente autonomia. Promovem-se assim condições de afirmação da liberdade e de assunção de responsabilidade para enfrentamento de riscos no confronto de escolhas por se fazer. Mais que isso, esse movimento permite a emergência de uma postura crítica.

Esse processo corre em paralelo a uma rearticulação semelhante, por parte da rede secundária.

A própria construção do projeto, envolvendo Judiciário, Ministério Público, Serviço Social Judiciário, Polícia Civil, Militar, Guarda Civil, OAB, Secretaria de Saúde e de Desenvolvimento Social, marca um diálogo interinstitucional e transdisciplinar que coloca em questão a própria maneira de exercício do poder.

Como apontamos na fundamentação do projeto voltado à infância e adolescência, o trabalho deve ser, mais que multi ou interdisciplinar, transdisciplinar. Isso implica, portanto, mais que um mero diálogo paralelo entre as disciplinas (enfoque multidisciplinar), ou que uma coordenação dos trabalhos entre as disciplinas, fazendo com que a necessária troca de idéias entre os vários campos seja integrado por um conceito regente, superior a todas elas (enfoque interdisciplinar). O enfoque transdisciplinar reclama uma axiomática comum a um conjunto de disciplinas, em que todo um sistema educacional e de inovação científica seja coordenado a um nível múltiplo, a partir de uma postura comum do espírito (no sentido largo e filosófico do termo) para reger a ação em todas as esferas. Exige uma postura aberta, transistórica e humanista, que trabalhe rigorosamente com a complexidade dos problemas, sem querer reduzi-los a uma única lógica, a um mero problema técnico, mas sim considerando-o nas dimensões múltiplas que marcam a experiência humana, e que, por conseguinte, incluem campos extensos, como a experiência interior, artística e criativa, porque só então realmente será possível atuar sobre a concretude da existência. Por tal razão, todo conhecimento e ação que se pretenda formular de modo múltiplo depende de uma postura superadora de preconceitos contra o olhar alheio sobre o modo como exercitamos nossas tarefas, despindo-nos de

nossas defesas e da garantia de segurança que um modo tradicional de ação que, de um lado, nos resguarda, mas, de outro, nos enrijece, desprovido nossa própria atuação de sentido. A postura transdisciplinar reclama, pelo contrário, que nos abramos ao diálogo promotor da construção de sentidos coletivos de ação, que busquem garantir a promoção de direitos individuais e coletivos, a inclusão social e a promoção da cidadania para além de regionalismos, nacionalismos e outras categorias reducionistas, mantendo aberto o espaço da individualidade.¹⁷

Trata-se, portanto, de uma linha de trabalho constantemente aberta ao heterogêneo, ao outro, que aponta os limites de nossa capacidade de ação e, portanto, a necessidade de interlocução e de construção, cada vez mais crescente, de redes.

As redes (mais do que a rede), então são vistas como aliança de atores e de forças num bloco de ação política e operacional, articulada não em forma piramidal, e por conseguinte hierárquica, mas sim através de uma interação comunicativa e transparente, pela qual as propostas possam ser apresentadas e legitimadas em uma avaliação coletiva e dinâmica, fazendo por isso mesmo que a totalidade daí resultante esteja sempre em diálogo com movimentos singulares que se apresentam em seu bojo. Nesse contexto, não é apenas um problema determinado que a leva à articulação, mas sujeitos, atores, forças para propiciar poder, recursos, dispositivos para a ação, para a auto-organização, auto-reflexão do coletivo, que incorpora e repensa seus rumos na interlocução com as vertentes individuais que nele se processam.¹⁸

Por isso que a articulação da rede de atendimento, em sua interface com a rede primária, não se pode fazer apenas ideal e abstratamente. Ela se faz numa resposta às dificuldades concretas vividas por uma determinada comunidade, como essa da violência doméstica, e suas implicações para a comunidade na segurança, na saúde e na educação.

A emergência dessa articulação interinstitucional e do movimento por uma maior participação e empoderamento das redes primárias num viés de desenvolvimento dita, então, a necessidade de que, no estabelecimento das diretrizes da política de atendimento, não apenas essa participação seja assegurada, como fomentada, através de suporte a projetos que promovam o direito de crianças e adolescentes, de suas famílias e comunidades, afetados direta ou indiretamente por situações de violência doméstica e violência urbana.

V. Justiça, segurança, saúde e desenvolvimento social: a mudança de perspectiva por uma maior participação e empoderamento da comunidade

Projetos de justiça restaurativa, associados ao de polícia comunitária¹⁹ e ao programa de saúde na família, com agentes comunitários de saúde, têm esse condão de empoderamento da comunidade, para sua autonomia e efetiva contribuição para um melhor desenvolvimento social local.

Numa perspectiva de ação comunitária, a polícia se vê implicada no público: os policiais são aqueles membros da população que são pagos para dar atenção em tempo integral às obrigações dos cidadãos, vendo-se, para além do serviço voltado exclusivamente à segurança, para conceber-se igualmente responsável pela qualidade de vida da comunidade. Por

isso, o papel da polícia é dar um enfoque mais amplo, visando a resolução de problemas, principalmente por meio da prevenção, e sua eficácia é medida pela ausência de crime e de desordem.

Se as prioridades da polícia passam a ser quaisquer problemas que estejam afligindo a comunidade, ela passa a se ocupar mais com os problemas e as preocupações dos cidadãos, e sua eficácia é medida pelo apoio e a cooperação do público, devendo, para tanto, estar em estreito relacionamento com a comunidade. Seu foco desloca-se assim, da minoria dos moradores do bairro voltados à criminalidade, para a maioria da população de sua área, que são pessoas de bem e trabalhadoras. É a essa comunidade que haverá de prestar contas de seu trabalho, para além de seu superior.

Na perspectiva restaurativa, dá-se igualmente uma mudança do papel governamental da justiça: de *experts* do que seja o certo, o justo e o bom para aquela situação, se tornem seus agentes provedores de suporte, para que os afetados e a comunidade encontrem a solução mais adequada à situação, observados os direitos fundamentais de respeito, dignidade e não-privação de liberdade, bem como certa proporcionalidade. Buscase, com isso, reforçar o papel educativo da atuação da Justiça, fazendo com que a relação com a norma deixe de ser referência a uma abstração, mas se reporte às implicações concretas de uma conduta em relação com o outro, ganhando em densidade. Partindo a solução dos próprios envolvidos, espera-se uma mudança comportamental de todos, pautada mais pelo respeito e busca de satisfação das necessidades compartilhadas, num espírito cooperativo, através de um maior envolvimento da comunidade, com ênfase maior sobre a autonomia do que sobre a heteronomia na forma de resolução de conflitos. criando-se programas de apoio ou articulando-os de modo mais consistente à atuação da Justiça.

Conforme diretrizes do Ministério da Saúde, a saúde da família é entendida como uma estratégia de reorientação do modelo assistencial, operacionalizada mediante a implantação de equipes multiprofissionais em unidades básicas de saúde. Essas equipes são responsáveis pelo acompanhamento de um número definido de famílias, localizadas em uma área geográfica delimitada. As equipes atuam com ações de promoção da saúde, prevenção, recuperação, reabilitação de doenças e agravos mais frequentes, e na manutenção da saúde dessa comunidade. Os princípios fundamentais da atenção básica no Brasil são: integralidade, qualidade, equidade e participação social. Mediante a adstrição de clientela, as equipes de saúde da família estabelecem vínculo com a população, possibilitando o compromisso e a co-responsabilidade desses profissionais com os usuários e a comunidade. Seu desafio é o de ampliar suas fronteiras de atuação, visando uma maior resolubilidade da atenção, onde a saúde da família é compreendida como a estratégia principal para a mudança desse modelo, que deverá sempre se integrar a todo o contexto de reorganização do sistema de saúde. O trabalho de equipes de saúde da família é o elemento-chave para a busca permanente de comunicação e troca de experiências e conhecimentos entre os integrantes da equipe e desses com o saber popular do agente comunitário de saúde.

VI. A articulação por justiça e por promoção ao desenvolvimento: a prática do projeto

Três são as organizações que mantêm contato mais imediato com situações de violência doméstica e de conflitos de vizinhança: Polícia Militar, Guarda Civil Municipal na atuação que fazem bairro a bairro, e o Programa de Saúde na Família (PSF), pelos agentes comunitários de saúde.

O Programa de Saúde na Família, a Polícia Civil e Militar e a Guarda Civil, mas também as entidades de bairro e escolas, são canais de identificação de situações de conflito. Os agentes comunitários do Programa Saúde para a Família têm acesso privilegiado a casas e comunidades, numa relação de proximidade e confiança para prover-lhes atendimento médico. O dilema que enfrentam, no mais das vezes, é o de constatar situações de violência, mas, se as denunciarem, ficam impossibilitados de continuar a prestação de serviços. Daí a fundamental importância de articulação com um projeto restaurativo, não punitivo, mas responsabilizador.

Da parte da polícia, a mudança de perspectiva de ação implica em não dar por terminada sua ação quando os envolvidos em situação de conflito não desejam o encaminhamento do caso à delegacia, mas, pelo contrário, buscar dar condições para que as pessoas resolvam efetivamente seus problemas, procurando serviços adequados, com suporte e consistência, aos quais são encaminhados.

Para tanto, capacitados com técnicas de mediação, os agentes comunitários de saúde ou os agentes policiais informam aos envolvidos em situação de conflito sobre a possibilidade de resolução dos conflitos, de modo restaurativo, por agentes comunitários de justiça e de cidadania. Em caso de estar alguma das pessoas envolvidas por demais fragilizadas, são convidadas a procurar grupos de apoio que dêem suporte às vítimas, para que então se sintam em condições de participação em grupos de resolução de conflitos.

Essa articulação e mobilização comunitária, contudo, não pode se desprender dos marcos legais conquistados historicamente e que constituem um patrimônio no respeito aos direitos fundamentais da dignidade, respeito e liberdade.

As instituições do sistema de segurança e de justiça são depositárias desses valores e procuram, por intermédio de suas ações, preservá-los, embora, como visto, nem sempre sejam eficientes. A pretensão, portanto, de conjugar comunidade e Justiça na solução pacífica de conflitos, na esteira do princípio constitucional, passa pela comunhão de valores, e preservação da autonomia dos envolvidos de contar com suporte para a resolução de seus conflitos, inclusive em âmbito comunitário, mas também de poderem recorrer às instâncias judiciais, se assim o preferirem. Procura-se com isso garantir condições de segurança mais adequadas, quando os envolvidos perceberem tal necessidade.

Se a escolha for por resolução dos conflitos no âmbito da própria comunidade, a realização dos círculos restaurativos se realizará em espaços comunitários, sobretudo escolas, por sua neutralidade. Esses espaços devem simbolizar a possibilidade de: 1) reforçar os laços comunitários; 2) ser locais de referência de discussão de problemas comunitários; 3) permitir a

discussão dos valores regentes daquela comunidade, clareando-os como referência coletiva; 4) permitir um controle social informal, mas também o acionamento de serviços de atendimento social; 5) estreitar os laços entre o poder instituído, notadamente a polícia, conselho tutelar e a Justiça, com a comunidade, superando o sentimento de anomia.

Os agentes são selecionados dentre pessoas da comunidade, sendo pessoas voluntárias que recebem suporte apenas para seus custos diretos na ação. São oriundos de comunidades religiosas, associação de pais e mestres e clubes da terceira idade. Discute-se ainda a cessão por parte de empresas do tempo de trabalho de alguns empregados residentes no bairro, podendo o custo de tal ação de responsabilidade social ser computado como contribuição ao Fundo Municipal da Criança e do Adolescente, gerando condições de abatimento fiscal.

Os agentes recebem capacitação para a ação resolutive dos conflitos de modo restaurativo, procurando envolver a comunidade e reatar vínculos e conexões da rede primária dos envolvidos em situação de conflito, bem como agentes da rede secundária de atendimento, a partir das necessidades avaliadas em pré-círculo. A participação desses agentes da rede secundária, como ainda de grupos de apoio a mulheres, negros, idosos e outros depende da aquiescência dos envolvidos na situação de conflito. Seu papel, mais que de ingerência no processo, é de suporte aos envolvidos quando em situação de fragilidade, contribuindo eventualmente para a problematização de valores culturais que, pela assimilação acrítica, possam denegar direitos.

O modelo, como apontado inicialmente, pauta-se, de fato, pela autonomia na participação. Como o processamento judicial da maioria desses delitos é condicionado à autorização dos envolvidos, reservam-se-lhes três possibilidades: não desejarem resolver os conflitos por via comunitária ou judicial, procura direta dos agentes comunitários ou do sistema formal de justiça. A procura aos agentes comunitários não impede que, chegado a um acordo, solicitem sua homologação judicial, se respeitados os princípios de respeito, dignidade, voluntariedade e liberdade.

Quando vinculado ao procedimento legal que permite a transação penal no Juizado Especial Criminal (Lei n. 9.099/95), verificando-se em audiência a possibilidade ou conveniência de encaminhamento dos envolvidos a círculo restaurativo, serão eles esclarecidos sobre o processo e, havendo interesse e disposição de acolhimento mútuo para satisfação das necessidades e resolução dos conflitos, serão devidamente preparados e encaminhados, após colheita de seu termo de assentimento, a círculos restaurativos, pelos mesmos agentes comunitários. Durante todo esse processo, os envolvidos terão assistência de advogado, tanto em audiência, como nos círculos, se o desejarem. Pretende-se, com isso, simbolizar a importância para o sistema formal de justiça dos valores comunitários daquelas pessoas e reforçar as práticas comunitárias daquele grupo.

Vê-se, portanto, que essa relação comunitária do sistema formal de justiça e da segurança pública passará pela consideração mais concreta e compromissada da violência institucional e cultural que perpassa essas situações de conflito, buscando-se condições para um melhor equilíbrio de

poder e para a promoção de relações de maior tolerância e de respeito, seguindo-se sempre os passos e valores restaurativos.

Quando o caso for encaminhado pelo sistema de justiça, os acordos ou planos restaurativos alcançados pelos participantes dos círculos serão encaminhados ao fórum e, havendo respeito aos direitos fundamentais de dignidade, respeito e liberdade (por não ser admitida privação de liberdade como condição do círculo), serão devidamente homologados, aguardando-se seu cumprimento, para extinção do processo.

O acordo está aberto ao encontro de soluções pelas pessoas, respeitados os princípios da legalidade, moralidade, respeito e dignidade da pessoa humana. Não pode implicar privação de liberdade ou respostas degradantes a quaisquer dos envolvidos. Pode implicar encaminhamento a tratamento, quando se entender voluntariamente necessário, o que mostra a necessidade de articulação com a rede de atendimento. A assunção autônoma do desejo de atendimento dá uma dimensão toda diversa ao projeto, em relação àqueles de cunho terapêutico. Não se trata de algo imposto, mas assumido como necessário para superação das dificuldades e que encontra guarida e respaldo em ações da rede que permitam ressignificar papéis e promover uma melhor dinâmica das relações familiares e sociais.

Pontua-se, ainda, a possibilidade de verificação das razões do descumprimento do acordo, por vezes ditado pelo comprometimento com condições pouco realistas, sendo passíveis de adequação para se preservar o caráter restaurativo e empoderador da resolução do conflito. Apenas em caso de descumprimento deliberado, permanece a possibilidade de ser a pessoa devidamente processada para responder pela conduta praticada.

Como o Programa de Saúde na Família continua freqüentando as casas das pessoas, a possibilidade de aferição da efetiva resolução dos problemas tem um canal de extrema confiabilidade.

No geral, o sistema formal de justiça em nada se vê abalado com o projeto, ganhando em eficiência e satisfação, por parte dos envolvidos em situação de conflito.

Com efeito, o garantismo penal, de que Luigi Ferrajoli é referencial na doutrina jurídico-penal²⁰, não exclui esses procedimentos alternativos de solução de conflitos. Pelo contrário, na medida que faz parte do marco ideológico das garantias penais e processuais a minimização do direito penal, a incorporação da conciliação e de estratégias complementares de solução dos conflitos, inclusive comunitária, pode ser incorporada ao sistema, do que é revelador a própria Lei n. 9.099/95.

VII. Os caminhos do porvir e o lugar da comunidade

A resolução de conflitos pela comunidade permite que ela se aproprie dos problemas existentes em seu seio. Iniciar a estratégia de ação por situações concretas, palpáveis, indicando suas repercussões na própria comunidade, como um todo e por seus membros individuais, mas também na cidade em geral, seja na Administração pública, seja na inter-relação com os bairros circundantes – por vezes de outras cidades –, permite a pavimentação de um caminho para vãos maiores.

O projeto de justiça comunitária e restaurativa abre-se a essa dimensão. Compreende-se o quanto a recorrência de casos permite a compreensão de suas dinâmicas internas, dos valores culturais subjacentes, da investigação de causas e fatores determinantes daquelas situações de conflito. Se as iniciativas por fazer a paz e a justiça (*peacemaking*) chegam a resultados satisfatórios, a comunidade sente-se empoderada a buscar a construção de condições de paz e de justiça mais gerais (*peacebuilding*), como fruto de sua própria ação em rede²¹. Ações de reflexão sobre valores comunitários, sobre estratégias de ação compartilhadas, com reforço de vínculos, garantirá as bases para uma maior sensação de solidariedade e de coresponsabilidade promotora de uma melhor qualidade de vida.

Uma experiência consolidada nesse sentido permitirá sua ampliação a outros bairros da cidade e ao estabelecimento de pontes de comunicação e irradiação a cidades vizinhas.

É a esse horizonte que se abre o projeto do bairro Nova Gerty, em São Caetano do Sul-SP.

Notas

1. Luis Flávio Gomes et al., *Juizados especiais criminais*, 5. ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
2. *Folha de S. Paulo*, 25 nov. 2005, p. C5.
3. Relatório de pesquisa SEPO 03/2005, Violência doméstica contra mulher, Senado Federal, Subsecretaria de Pesquisa e Opinião Pública, março de 2005.
4. *O Estado de S. Paulo*, 3 fev. 2006, p. C1, levantamento da Secretaria de Segurança.
5. *Diário do Grande ABC*, 5 fev. 2006, Caderno Sete Cidades, p. 1, levantamento da Secretaria de Segurança.
6. Heleieth Saffioti, A síndrome do pequeno poder, in Maria Amélia Azevedo; Viviane Guerra, *Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder*, São Paulo: Iglu, 1989, p. 13 e ss.
7. Gabrielle Millicent Maxwell, Toward a child and family policy for New Zealand, in SEMINAR, TOWARD A CHILD AND FAMILY POLICY FOR NEW ZEALAND, 15-17 Nov. 1990, Wellington, *Proceedings...* Wellington, New Zealand: Office of the Commissioner for Children, 1991 e *Children's experiences of violence*, Wellington, New Zealand: Office of the Commissioner for Children, 1996. Também Gabrielle Millicent Maxwell, Jeremy P. Robertson, *Child offenders: a report to the Minister of Justice, Police and Social Welfare*. Wellington, New Zealand: Office of the Commissioner for Children, 1995.
8. Ministério do Desenvolvimento Social, notícia de 10.2.2006. Em igual sentido: *Folha de S. Paulo*, 27 jan. 2006, Editorial, levantamento do MEC.
9. Paul Henderson; David Thomas, *Savoir-faire en développement social local*, Paris: Bayard, 1992.
10. Daniel Van Ness; Karen Heetderks Strong, *Restoring justice*. *Restoring justice*, Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 1997.
11. Gordon Bazemore; Mara Schiff, *Restorative community justice*, Portland, Oregon: Willian Publishing, 2001, p. 10.
12. Adam Crawford; Todd Clear, Community justice: transforming communities through restorative justice?, in Gordon Bazemore; Mara Schiff, *Restorative community justice*, Portland, Oregon: Willian Publishing, 2001, p. 127 e ss.
13. Joan Pennel; Galé Burfor, Feminist praxis: making family group conferencing work, in Heather Strang; John Braithwaite, *Restorative justice and family violence*, New York: Cambridge University Press, 2002, p. 108 e ss.
14. Heather Strang; John Braithwaite, *Restorative justice and family violence*, cit.
15. Maria do Carmo Brant de Carvalho, O lugar da família na política social, in *A família contemporânea em debate*, São Paulo: Cortez; Educ, 2003, p. 15 e ss.
16. Lia Sanicola; Isabella Mastropasqua; Daniela Piscitelli, *Metodologia di rete nella giustizia minorile*, Napoli: Liguori, 2002; e Lia Sanicola, *L'intervention de réseau*, Paris: Bayard, 1994.

17. Cf. W. Rasch, Interdisziplinär, in Joachim Ritter; Karlfield Gründer (Orgs.), *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, Basel; Stuttgart: Schwabe, p. 476 e ss.
18. Vicente de Paula Faleiros, Eva T. Silveira Faleiros; *Circuitos e curto-circuitos: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes*. São Paulo: Ceccrin; Veras, 2001.
19. Polícia comunitária é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia, baseada na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, como crimes, drogas, medos, desordens físicas, morais e até mesmo a decadência dos bairros, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida na área.
20. Luigi Ferrajoli, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, Madrid: Trotta, 1995.
21. John Cartwright, *Building communities through building peace*. Experiências como a sul-africana, no modelo Zwelethamba, são, nesse sentido, fonte de aprendizado necessário para sua apropriação, aculturando-as às suas condições de implementação local, envolvendo, contudo, toda uma dimensão interinstitucional que não se encontra naquele país.

Referências

- ACOSTA, Ana Rojas; VITALE, Maria Amalia Faller (Org.). *Familia: redes, laços e políticas públicas*. São Paulo, IEE/PUC-SP, 2003.
- ADORNO, Theodor. *Zur Lehre von der Geschichte und von der Freiheit*. Frankfurt, Suhrkamp, 2001.
- _____. *Probleme der Moralphilosophie*. Frankfurt: Suhrkamp.1997.
- _____. *Educação e emancipação*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- _____. *Minima Moralia*. São Paulo: Ática, 1993.
- _____. *Negative Dialektik*. Frankfurt: Suhrkamp Taschenbuch, 1975
- _____. *Erziehung zur Mündigkeit*. Frankfurt: Suhrkamp Taschenbuch, 1971.
- ANDRADE, Elaine Nunes (Org.). *Rap e educação, rap é educação*. São Paulo: Summus, 1999.
- ARIÈS, Philippe. *História social da criança e da família*. Tradução de Dora Flaksman. 2. ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1981.
- BADINTER, Elisabeth. *L'amour en plus. Histoire de l'amour maternel (XVIIe.-XXe. siècle)*. Paris: Flammarion, 1980.
- BAZEMORE, Gordon; SCHIFF, Mara. *Juvenile justice reform and restorative justice: building theory and policy from practice*. Portland, Oregon: Willian Publishing, 2005.
- _____. *Restorative community justice*. Portland, Oregon: Willian Publishing, 2001.
- BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980. v. 2.
- BENJAMIN, Walter. *Zur Kritik der Gewalt*. Frankfurt: Suhrkamp, 1965.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, GianFranco. *Dicionário de política*. 4. ed. Brasília, UNB, 1992.

_____. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BORRILLO, Daniel; FASSIN, Éric (Orgs.). *Au-delà du PaCS: l'expertise familiale à l'épreuve de l'homosexualité*. 2. ed. Paris, PUF, 2001.

BURSIK JR., Robert J.; GRASMICK, Harold. *Neighborhoods and crime: the dimensions of effective community control*. New York: Lexington Books, 1993

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia: a regra da maioria como critério de legitimação política*. 1991. 176 p. Tese (Doutoramento em Filosofia e Teoria do Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1981.

CÂNDIDO, Antonio. *Os parceiros do Rio Bonito*. São Paulo: Duas Cidades, 1987.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. O lugar da família na política social. In: CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez; Educ, 2003. p. 15.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (Org.). *A família contemporânea em debate*. São Paulo: Cortez; Educ, 2003.

CARTWRIGHT, John. *Building communities through building peace*. Johannesburg: South African Institute of Race Relations.

CHAÚÍ, Marilena, 1991. *Repressão sexual: essa nossa (des)conhecida*. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

COSTA, Jurandir Freire. *Ordem médica e norma familiar*. 3. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1983.

CHRISTIE, Nils, 1988. *Los limites del dolor*. Mexico: Fondo de Cultura Económica, 1988.

CONSEDINE, Jim. *Restorative justice. Healing the effects of crime*. Lyttelton, New Zealand: Ploughshares Publications, 1999.

CONSEDINE, Jim; BOWEN, Helen. *Contemporary themes and practice*. Lyttelton, New Zealand: Ploughshares Publications, 1999.

CRAWFORD, Adam; CLEAR, Todd, Community justice: transforming communities through restorative justice? In: BAZEMORE, Gordon; SCHIFF, Mara. *Restorative community justice*. Portland, Oregon: Willian Publishing, 2001, p. 127.

CRAWFORD, Donna; BODINE, Richard. *Conflit resolution education: a guide to implementing programs in schools, youth-serving organizations and community and juvenile justice settings*. Program report. Washington: U.S. Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1996.

DEMAUSE, Lloyd. *The history of childhood*. Northvale, New Jersey, Jason Aronson, 1995.

DERRIDA, Jacques; Roudinesco, Elisabeth. *De que amanhã... Diálogos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.

_____. *Force de loi: le fondement mystique de l'autorité*. Paris: Galillé, 1994.

DI NICOLA, Paola. *La rete: metáfora dell'appartenenza. Analisi strutturale e paradigma di rete*. Milano: Francoangeli, 2003.

DONZELOT, Jacques. *A polícia das famílias*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.

- EWALD, François. *Foucault, a norma e o direito*. Lisboa: Vega, 1993.
- FALEIROS, Vicente de Paula; FALEIROS, Eva T. Silveira (Coords.). *Circuitos e curto-circuitos: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes*. São Paulo: Ceccrin; Veras, 2001.
- FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. Madrid: Trotta, 1995.
- FERRARIO, Franca. *Il lavoro di rete nel servizio sociale*. Roma: Carocci, 2003.
- FOLGHERAITER, Fabio. *Operatori sociali e lavoro di rete*. Trento: Erickson, 1994.
- FONSECA, Márcio Alves. *Michel Foucault e o direito*. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 1996.
- _____. *Vigiar e punir*. 7. ed., Petrópolis: Vozes, 1989.
- _____. *História da sexualidade. A vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- _____. *História da sexualidade. O cuidado de si*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- _____. *Dits et écrits (1954-1988)*. Paris: Gallimard, 1994.
- FURNISS, Tilman. *The multi-professional handbook of child sexual abuse: integrated management, therapy and legal intervention*. London: Routledge, 1991.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- GAGNEBIN, Jeanne-Marie. *História e narração em Walter Benjamin*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo (Org.). *Infância, escola e modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.
- GOMES, Luis Flávio et al. *Juizados especiais criminais*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- HENDERSON, Paul; THOMAS, David. *Savoir-faire en développement social local*. Paris: Bayard, 1992.
- HULSMAN, Louk; CELIS, J. Bernat de. *Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*. Barcelona: Ariel, 1984.
- JENSEN, Gary F.; ROJEK, Dean G. *Delinquency and youth crime*. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press, 1998.
- LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- MARQUES, Antonio Emílio Sendim; BRANCHER, Leoberto Narciso. *Pela justiça na educação*. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.
- MAXWELL, Gabrielle Millicent. *Toward a child and family policy for New Zealand*. In: SEMINAR, TOWARD A CHILD AND FAMILY POLICY FOR NEW ZEALAND, 15-17 Nov. 1990, Wellington. *Proceedings...* Wellington, New Zealand: Office of the Commissioner for Children, 1991.
- _____. *Children's experiences of violence*. Wellington, New Zealand: Office of the Commissioner for Children, 1996.
- MAXWELL, Gabrielle Millicent; ROBERTSON, Jeremy P. *Child offenders: a report to the Minister of Justice, Police and Social Welfare*. Wellington, New Zealand: Office of the Commissioner for Children, 1995.
- MCDONALD, John et al. *Real justice. Training manual. Coordinating family group conferences*. Pipersville: Piper's Press, 1995.

- MELO, Eduardo Rezende. *Nietzsche e a justiça*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- NEW ZEALAND. Ministry of Social Development. *Achieving effective outcomes in youth justice: final report*. Wellington, February 2004.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Sämtliche Werke*. Berlin: Walter de Gruyter, 1988.
- PENNEL, Joan; BURFOR, Galé. Feminist praxis: making family group conferencing work. IN: STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John. *Restorative justice and family violence*. New York: Cambridge University Press, 2002. p. 108.
- PIMENTEL, Sílvia. *Evolução dos direitos da mulher: norma, fato, valor*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.
- PIMENTEL, Sílvia; DI GIORGI, Beatriz; PIOVESAN, Flávia. *A figura/personagem mulher em processos de família*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1993.
- RASCH, W. Interdisziplinär. In: RITTER, Joachim; GRÜNDER, Karlfried (Orgs.). *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Basel; Stuttgart: Schwabe, p. 476.
- RITTER, Joachim; GRÜNDER, Karlfried (Orgs.). *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Basel; Stuttgart: Schwabe & Co.
- ROCHA, Janaína; DOMENICH, Mirella; CASSEANO, Patrícia. *Hip hop: a periferia grita*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ROSENBERG, Marshall. *Nonviolent communication: a language of life*. Encinitas, CA: Puddle Dancer Press, 2003.
- SAFFIOTI, Heleieth. A síndrome do pequeno poder. In: AZEVEDO, Maria Amélia; GUERRA, Viviane. *Crianças vitimizadas: a síndrome do pequeno poder*, São Paulo: Iglu, 1989. p. 13.
- SANICOLA, Lia. *L'intervention de réseaux*. Paris: Bayard, 1994.
- SANICOLA, Lia; MASTROPASQUA, Isabella; PISCITELLI, Daniela. *Metodologia di rete nella giustizia minorile*. Napoli: Liguori, 2002.
- SCURO NETO, Pedro. *Por uma justiça restaurativa "real e possível"*.
- SLAKMON, Catherine et al. (Org.). *Justiça restaurativa*. Brasília, DF. Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005.
- STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John. *Restorative justice and family violence*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- _____. *Restorative justice and civil society*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- UMBREIT, Mark. S. *The handbook of victim offender mediation: an essential guide to practice and research*. San Francisco: Jossey Bass, 2001.
- VAN NESS, Daniel; STRONG, Karen Heetderks. *Restoring justice*. Cincinnati, OH: Anderson Publishing, 1997.
- WEITERKAMP, Elmar G. M.; KERNER, Hans-Jürgen (Org.). *Restorative justice: theoretical foundations*. Portland, Oregon: Willian Publishing, 2002.
- ZEHR, Howard. *Critical issues in restorative justice*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 2004.
- _____. *The little book of family group conferences*. New Zealand style. A hopeful approach when youth cause harm. Intercourse, PA: Good Books, 2004.
- _____. *The little book of restorative justice*. Intercourse: Good Books, 2002.
- _____. *Changing lenses: a new focus for crime and justice*. Scotdale: Herald Press, 1995.

Capítulo 3 - (A)gente de direitos: por uma cidade mediadora

Pedro Strozenberg*

Síntese

O artigo apresenta inicialmente uma reflexão sobre a percepção e efetivação do direito em uma sociedade desigual como a brasileira, buscando paralelos históricos que demonstram que nem sempre o legal e o jurídico se complementam e que, nessas oportunidades, é típico das coletividades buscarem caminhos paraestatais para sua “proteção” e promoção. O artigo também procura apresentar uma iniciativa concreta – o *Projeto Balcão de Direitos* – implementada nas favelas da Cidade do Rio de Janeiro, que se estabelece entre o mundo do direito formal e o do direito comunitário, bem como menciona personagens desse contexto. Por último, são apresentados possíveis caminhos que visam reforçar iniciativas locais de resolução pacífica de conflitos, a partir de seu reconhecimento positivo, fundamentando o novo conceito de *mediação comunitária*.

I. Introdução

A administração da justiça constitui um dos mais relevantes temas da atualidade, em países da América Latina, marcados pela desigualdade social, informalidade das relações econômicas e percepção e efetivação diferenciada dos mecanismos jurídicos tradicionais entre sua população.

Através de distintas condutas, o ordenamento jurídico se acomoda ao contexto político existente, caracterizando-se como instrumento privilegiado de conservação e controle social. O arcabouço legal imposto pela tendência política dominante e os procedimentos ajustados pela administração judicial são exemplos de situações onde claramente se percebe essa influência. Assim, a tese do equilíbrio dos poderes arrisca-se a ser utrapassada pela submissão do Poder Judiciário aos ditames e proposições do Poder Executivo.

-
- Doutorando em Direito Público na Universidade de Burgos, na Espanha, onde desenvolve tese sobre mediação de conflitos urbanos. Trabalha na ONG Viva Rio desde 1994, onde idealizou e coordenou, até 2001, o programa *Balcão de Direitos* (que se tornou uma política adotada pelo Ministério da Justiça e posteriormente pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos). No ano de 2000, coordenou o projeto Serviço Civil Voluntário e, entre 2002 e 2003, a área de segurança pública e direitos humanos, período em que também atuou como assessor da Ouvidoria geral da PetrobrAs. Em 2001, publicou o livro *Balcão de direitos: resoluções de conflitos em favelas do Rio de Janeiro*. Atualmente coordena o Programa de Mediação, que reúne projetos nas áreas de mediação interpessoal, mediação comunitária, religião e solidariedade. É o representante da organização Viva Rio no Conselho Nacional da Juventude, e também ocupa a função de Diretor de Projetos Especiais da cooperativa de Trabalho Estruturar, desde abril de 2001.

Durante o período das ditaduras militares na América Latina, em particular da década de 60 a princípio dos anos 80, parte significativa da defesa de direitos caracterizaram-se por ações jurídicas de proteção legal dos chamados “presos políticos”. A legislação vigente à época tratava de cercar, em nome de uma pretensa *seguridad nacional*, alguns dos direitos fundamentais dos seres humanos: restrições processuais, perda de direitos políticos, acusações sigilosas e denúncias anônimas foram algumas das medidas legalmente aceitas e formalmente aplicadas. Assim, pleitear a aplicação da lei não bastava, devia-se mudar a lei, para tanto mudar a concepção de poder que ela refletia.

Em geral, nas sociedades latino-americanas, a atuação dos agentes estatais extrapola de maneira contumaz os deveres delimitados pelo próprio Estado, que acabam por se tornar os maiores violadores dos direitos humanos, tanto em períodos autoritários, quanto, infelizmente, nas democracias até agora experimentadas. Assim, nos tempos das ditaduras, os *crimes* de tortura, assassinatos, prisões ilegais e desaparecimento seguiam ocorrendo cometidos por agentes estatais, ainda que ilegalmente, já que o direito positivo tratava de proteger formalmente a vítima. Entretanto, a indisponibilização dos meios condizentes para a garantia de defesa, aliada à agressividade e passividade dos aparatos estatais e à censura dos veículos de comunicação, desestimulava posturas transparentes e independentes que assegurassem o cumprimento do direito.

Esse tema é matéria versada por Joaquim Falcão há mais de 20 anos, quando fazia referência a uma situação “aparentemente contraditória e paradoxal”¹, onde “o jurídico é contra o legal”². Assim, pleitear a implementação dessa espécie de direito não correspondia à defesa do cidadão, mas à permanência de situação de arbitrariedade do próprio Estado.

Atualmente no Brasil, diferente de décadas passadas, a questão colocada não é mudar as leis, entretanto o que se apresenta é o enorme desafio de torná-las efetivas. Não convivemos mais com a antítese estatal de restrição dos direitos, vivemos em uma imaginada democracia de igualdade no tratamento legal entre os cidadãos (especialmente após a Constituição de 1988), porém esse sentimento e essa prática ainda estão longe de serem reais para a maior parte da população brasileira. Questões semelhantes às mencionadas anteriormente, de violações dos direitos humanos durante as ditaduras militares, se assemelham às presentes em nossas cidades hoje em dia: *crimes* de tortura, assassinatos, prisões ilegais e desaparecimento seguem sendo cometidos por agentes estatais, de maneira corriqueira.

Artifícios estatais, gerados pela administração judicial, legitimam processos discriminatórios abusivos do ordenamento estatal. Um exemplo bastante atual são os cumprimentos de mandados de busca e apreensão coletivos diligenciados para as favelas, com a atribuição ampla de vasculhar as residências, em busca de “elementos suspeitos”. Outra evidência da distinção, por segmento social, observa-se justamente pela limitação do cumprimento dos milhares de mandados judiciais para pessoas que vivem nessas mesmas favelas. Como realizar uma reintegração de posse, como garantir a ágil citação para uma audiência tão esperada, etc., se o oficial de justiça não sobe às favelas?

Os exemplos citados acima denotam o tratamento destinado aos moradores de favelas e periferias dos centros urbanos, que, excetuando tímidas iniciativas, é imposto pela administração judiciária. A prática do mandado coletivo contribui de maneira ainda mais nefasta contra a defesa dos direitos, pois legitima a notória prática policial de adentrar nas casas das favelas de maneira desrespeitosa e humilhante. Se antes isso era praticado, em evidente abuso de poder, atualmente é realizado sob a complacência e concordância do Poder Judiciário. Então, vejamos o paradoxo vivenciado: essa mesma comunidade que não tem a possibilidade efetiva de egresso e defesa formal do aparato jurisdicional, tem seus domicílios expostos a um suspeito e preconceituoso argumento de “segurança pública”.

Evidentemente, esses casos refletem um tratamento social e não exclusivamente técnico-jurídico. Em síntese, “a igualdade dos cidadãos perante a lei passou a ser confrontada com a desigualdade da lei perante os cidadãos”.

O avanço das organizações civis e dos processos democráticos aproximam realidades sociais que durante muitos anos viveram segregadas, evitando-se mutuamente. Divididas dicotomicamente entre indivíduos (ou conjunto de indivíduos) regidos pelo ordenamento legal constituído e aqueles excluídos de suas garantias básicas, mas submetidos aos seus extremos rigores, começa por produzir um movimento de replanteamento do próprio papel do direito em “novas sociedades democráticas”.

Não é difícil imaginar que até pouco tempo atrás, em muitos aspectos até hoje, significativos segmentos da sociedade poderiam viver completamente à margem da sociedade formal. Não era raro encontrar casos de famílias que nunca haviam feito sequer o registro de nascimento, e dessa maneira alheias aos vínculos estatal (escola, programas sociais, crédito, etc.). Outros exemplos são também próximos e complexos: propriedades sem titularização; residências sem acesso direto à correspondência particular; centenas de milhares de pessoas sem registro no sistema fiscal; sem possuir documento eleitoral; enfim, classes de cidadãos marginalizados do mundo formal e excluídos dos processos decisórios de participação civil e política.

Esse quadro de desigualdades sociopolíticas, com evidentes motivações econômicas, produz certa esquizofrenia, em especial nos centros urbanos das capitais brasileiras. Conhecidas por diversos nomes: vilas, aglomerados, morro, periferia, aldeias, etc., caracterizam-se por serem áreas desprovidas de condições adequadas de infraestrutura, falta de reconhecimento formal e ausência de serviços públicos.

Boaventura de Souza Santos alerta para o que chama de “dualidade de poderes”⁴ que é produzida nessas “comunidades”. Sem se ater aos parâmetros jurídicos dogmáticos positivistas, as normas estatais são seletivamente incorporadas ao “direito comunitário”, menos preocupado com questões morais e valores pregados tradicionalmente nos pensamentos judaico-cristãos, mas baseada nos tipos de litígios, contexto e cultura local.

Assim, atividades econômicas oriundas do comércio ilegal de drogas, assaltos, seqüestro e comércio informal ilícito são práticas reconhecidas como legítimas, desde que não praticadas internamente às favelas. São opções que cada um assume para sua vida, motivados pelos mais distintos

caminhos, mas em geral conscientemente assumidos com seus ônus e bônus. “Cada um sabe a dor e a delícia de ser o que é”⁵, apregoa-nos Caetano Veloso, como uma síntese contundente dessas escolhas. Naquela comunidade, os homens não são avaliados ou punidos por sua “atividade profissional” externa, mas por sua postura e conduta no interior da comunidade. Dessa maneira, esse conjunto de regras locais inclui valores oriundos do ordenamento formal (direito da sociedade, como é conhecido) e situações consideradas “ilegalidades” frente ao regime estatal.

Porém, esse tipo de situação é desconfortante em sociedades formalmente ditas democráticas e igualitárias. *Há legitimidade na presença dessa dualidade de poderes? Qual será majoritariamente reconhecido por esta população? O “direito da sociedade” ou o “direito da comunidade?”*. É interessante notar que o “direito local” não reclama seu cumprimento fora do espaço territorial definido, como nas favelas. Por outro lado, a administração judicial, e tampouco o ordenamento estatal, priorizam sua penetração nesses territórios, já há muito considerados como “inacessíveis”. Assim, se a uma não quer expandir sua competência e à outra basta que não se extrapolem as fronteiras invisíveis, elas serão complementares e paralelas, paradoxais e simbióticas.

Essa cultura consolidada ao longo de anos é, por força interna a essas comunidades, um procedimento “contra” a falta de visibilidade e descaso externo. Um mecanismo de defesa e de agressão ao mundo externo das favelas. Recebem o nome de comunidade por características como essa, que acaba por gerar um efeito típico da solidariedade mecânica⁶ e protetora, aquela que une cidadãos semelhantes, em defesa de um direito restrito. Optam por negar externamente suas diferenças individuais, de modo a construir, no imaginário geral, a composição de uma figura única e fortalecida. Mesmo que falsa.

Nesse contexto, aplicar puramente a lei estatal seria não apenas inviável, como tenderia ao agravamento das violações dos direitos dessas populações. Nesse sentido, a necessidade de criar ambientes favoráveis à produção de diálogo, onde a presença de instituições e indivíduos sejam capazes de promover certo grau de equilíbrio, e a transformação desses dois mundos, de maneira que ambos tenham a possibilidade de se conectar, organizações que, como um elo de ligação, transitem entre essas duas linguagens que se negam, e se interligam historicamente.

O direito comunitário é aplicado com muitos defeitos e enorme fragilidade, porém fornece valiosos requisitos para o desejável sentido de justiça: a prevalência da cultura local, acessibilidade, agilidade, baixo custo financeiro e baixa burocracia. Funciona sem a necessidade de “intermediadores” (advogados), mas permite a presença deles, caso seja desejo de alguma das partes interessadas. As terminologias locais são utilizadas em consonância com a linguagem praticada na comunidade, com isso não precisam de um “representante” ou intérprete, e a presença e posicionamentos assumem maior grau de legitimidade, quando o interessado comparece pessoalmente. Em geral, os casos são resolvidos por um grupo pequeno de pessoas, quando não pelo presidente da associação de moradores, no entanto em situações de desavenças posteriores, os casos

são encaminhados ao coletivo da associação, e são convidados grupos externos, ou outros atores locais, para ajudarem a dirimir as questões pendentes.

Importante ressaltar que os atores na implantação desse conjunto de regras e posturas possuem variáveis que se alteram, de acordo com as convicções religiosas, presença social na comunidade, exercício da liderança comunitária, fatores circunstâncias, etc. Para os diferentes personagens e segmentos, há também seus microcódigos, que não contradizem o todo, mas tratam de acordo com sua visão e lógica de poder.

No cenário apresentado, a associação de moradores costuma ser o primeiro espaço comunitário de prevenção e solução de controvérsias que, pelo seu respaldo legal, tende a conseguir maior articulação com os segmentos externos. A ela se pode atribuir responsabilidade primordial na esfera do direito público local. Pela associação passam os serviços de correio, limpeza pública, custeio da água, supervisão do funcionamento da rede elétrica e convênios públicos, entre outras responsabilidades. Essa foi a solução recente encontrada pelos serviços públicos para prestar atendimento à comunidade, sem precisar ajustar seus procedimentos tradicionais. Optaram por uma tercerização oficial desses serviços.

Uma problemática atual e preocupante é a relação estabelecida entre o presidente da associação de moradores e o representante da comunidade nas temáticas de segurança. A ele cabe muitas vezes representar os interesses da comunidade perante os órgãos de segurança pública, em particular a polícia, e também nos espaços de segurança privada, nas áreas de favelas ocupadas ou pelo comércio de drogas ilícitas ou por milicianos (grupos armados). Nesse ponto específico, a relação do membro da associação cruza permanentemente a fronteira jurídica legal, pois muitas vezes, voluntariamente ou não, cumpre o papel de articulador de acordos locais que visem o resguardo da comunidade, em casos de crises ou confrontos estabelecidos. São “convidados” pela polícia para levar mensagens para dentro da comunidade e pelo tráfico de drogas para responder externamente para o governo e à sociedade. São frequentes os casos em que são ameaçados, executados ou simplesmente “entregues” ao ordenamento jurídico formal.

Esse rol de atribuições exige da associação de moradores a árdua e delicada missão de assumir a implementação dos serviços públicos no bairro (tercerização), e em contrapartida tornam-se legítimas frente ao Estado, agregando portanto significativo poder interno na comunidade. A associação de moradores se torna assim uma importante ponte entre o mundo externo formal e interno organizacional.

Historicamente, a associação de moradores é reconhecida por lidar com as relações jurídicas no interior da favela: venda de propriedades imobiliárias, fiscalização do comércio informal, cessão de terreno para construção, desavenças entre vizinhos, partilha de bens, etc. Para se ter uma idéia do relevante papel por ela exercido, é na associação de moradores que estão concentrados os registros gerais dos imóveis da favela, e qualquer transação “oficial” deve passar pelo crivo e controle da entidade.

Além da associação de moradores, outros coletivos acabam também prestando a contribuição de prevenir e solucionar conflitos. Um espaço crescente tem sido ocupado pelas igrejas, em particular a evangélica que, através do discurso religioso, muitas vezes radical, busca acordos e compromissos das partes. Essas práticas são realizadas de maneira inconsistente, e em geral envolvem apenas fiéis de suas denominações, sendo por isso limitadas em linguagem e coletividade. Por outro lado, tem grande importância no acesso à família e aos próprios indivíduos que estão envolvidos com atividades criminosas. Em alguns casos, cada vez mais exíguos, exercem um papel coletivo e de educação cidadã.

Ainda destacam-se também as lideranças e grupos culturais e esportivos que, pela própria atividade física e psíquica, dialogam, especialmente com a população mais jovem, questões sobre violência, coletividade, respeito e perspectivas de futuro. Além do mais, são importantes referências para prevenção e educação sobre conflitos.

A Polícia Militar acaba por ocupar também um lugar importante nesse cenário. De acordo com sua ação e relacionamento local, exerce uma influência muito positiva sobre a comunidade que está assistindo. Não é moradora, mas integra o ambiente local com papel preponderante. Pode ser uma grande inibidora de violência corriqueira, assim como também pode ser uma fomentadora dessa prática. A Polícia Militar merece maior destaque em seu contexto como inibidor de conflitos comunitários, porém seria necessária uma reflexão mais detalhada sobre o tema, inapropriada às dimensões do presente texto. A presença de policiamento respeitoso, integrado à comunidade, permanente e conhecido, sob um comando íntegro e interessado pode ser um valioso elemento de mudança social.

É necessário contudo ir muito além da presença e respeito policial, são necessárias políticas públicas em distintas áreas (educação, geração de renda, habitação, saúde, etc.) e com distintos enfoques (prevenção, repressão, ostensividade, etc.). A força policial isoladamente é ineficaz e danosa, pois trata-se de uma questão de segurança pública, e não de polícia.

Por fim, as organizações da sociedade civil, sejam oriundas das próprias comunidades ou externas a elas, exercem um importante papel de mediação de conflitos individuais e/ou coletivos. Sem qualquer nível de representatividade formal, acabam por tratar de temas específicos, mas com alta capacidade de estabelecimento de redes e interconexão com atores internos e externos.

Ao se legitimar um ou mais desses segmentos, aponta-se um caminho de administração de conflitos democrático e participativo, que não se exerce pela habilidade teórica e tecnocrata, mas pela representação constituída. A busca pela cidadania e defesa dos direitos humanos (inclusive os de interesses coletivos) não se limita ao campo e esfera judicial, mas, ao contrário, demanda uma atuação ampla e difusa. A utilização de meios de pressão políticos, presença na mídia e fortalecimento de organizações comunitárias são alguns exemplos importantes. Em consonância com os tempos atuais, é impreterível também se integrar ao mundo da tecnologia digital, de maneira a canalizar e difundir informações e pressões, tanto no nível local, nacional e internacional.

Apesar do teórico monopólio coercitivo do Estado, nessas comunidades prevalecem práticas repressoras locais, que desempenham papel semelhante que os governos. Estabelecendo condutas baseadas em posturas exemplares e punitivas, fazem do medo sua prática de dominação. São grupos ostensivamente armados que compartilham dos códigos e regras do conjunto da comunidade, porém com posturas violentas e intimidatórias de solução do “problema”. Pouca ou nenhuma mediação realizam, mas adotam uma forte orientação, por uma outra tecnologia de resolução de conflitos: a arbitragem. Constituem-se em grupos armados que ora são demandados e ora são demandantes, pedem explicação ou determinam de maneira despota sobre um assunto privado. Realizam a prática da argumentação, mas ao final proferem um “veredito”, cabendo a eles a decisão final, assim como a punição a ser executada. Nos últimos anos, a disputa por territórios e os confrontos com a polícia têm mudado significativamente a postura desses grupos, em relação à comunidade. Anteriormente conhecidos pela assistência e benesses que prestavam às suas comunidades, hoje são reconhecidos pela violência e opressão que impõem. Continuam como importante referência de “resolvedores” de conflitos individuais e de “provedores sociais”, mas não utilizam uma couraça positiva de benfeitores. Aqueles que recorrem a esse caminho para solução de seus litígios já contam com algum tipo de dependência de consumo de drogas, vínculo profissional/afetivo ou encontram-se em alto grau de desespero.

Os grupos armados são, em geral, identificados com as “sanções penais” impostas, quando do descumprimento de regras. Pode-se dizer então que exercem um papel de destaque no âmbito penal, no entanto cada vez mais reduzido no âmbito civil. Os narcocomerciantes não se configuram por um poder organizado e regular (como se costuma afirmar), e isso é fonte de receio para as comunidades. No entanto, fazem parte desse perverso pacto da divisão de territórios. Não são paralelos, pois são parte integrante de uma mesma lógica social: repressão e controle.

A complexidade desse cenário nos faz imaginar a necessidade da criação de alternativas dentro do campo de resolução de conflitos. Não se trata aqui de negar a importância e essencialidade do recurso judiciário, mas tampouco aceitá-lo como via exclusiva dos caminhos públicos de resolução de disputas.

Uma justificativa importante é que o próprio Estado é compartimentado e instável, e poucas vezes consegue estabelecer diálogo e continuidade em suas políticas. Com frequência, tem-se políticas públicas temporais ou de governos, em geral, sob intensa condicionante da opinião pública, do perfil do gestor e da conjuntura e alianças eleitorais. Entretanto, conhecemos poucas políticas de estado. Os conflitos próprios da administração pública ocorrem interna e externamente (entre os diferentes níveis de governo). Os resultados são exigidos com enorme visibilidade e em curto espaço de tempo, e quando isso não sucede, são considerados fracassados e recebem duras críticas. Porém, falta monitoramento e avaliações substantivas das iniciativas propostas. Ações de educação cidadã e transformação da cultura violenta recebem, muitas vezes, os mesmos critérios de supervisão, acompanhamento e prazos dos projetos sociais que produzem “vassouras” ou “plantas ornamentais”.

Por iniciativa de parcerias entre a sociedade civil e os governos, muitas iniciativas estão sendo desenvolvidas no fomento de novas políticas públicas de como lidar com a temática da violência urbana, do direito e da cidadania ativa. Em nossa sociedade globalizada e velozmente informada, os conflitos interpessoais e territoriais se repetem e assemelham, porém invariavelmente suas soluções são mais bem ajustadas quando implementadas em nível local, no microespaço. Problemas de vizinhos, intrafamiliares, do lixo, da água, da escola e do comércio local são melhor encaminhados quando encontram eco em espaços próximos, com identidade de línguas e culturas. Nesse contexto, a mediação comunitária surge como um instituto remodelado e capaz de reunir várias dessas possibilidades.

Geradora de novos espaços de participação cidadã, a mediação tem sua base estabelecida na promoção do diálogo e autodeterminação comunitária, constituindo-se, dessa maneira, em um importante incremento ao fortalecimento da sociedade civil e uma efetiva opção por caminhos pacíficos de prevenção da violência. Tratar a mediação de conflitos em âmbito social é, em larga medida, revisitar temas como cidadania, participação, democracia, direitos humanos, prevenção à violência e educação, questões e valores necessariamente presentes nos debates e práticas em uma proposta de mediação comunitária.

Em termos gerais, a disciplina da mediação de conflitos está inserida no conjunto das práticas não violentas de resolução de controvérsias, em que grupos ou indivíduos, cujos interesses em disputa produzam situações de impasse, podem contar com a presença de um terceiro legítimo, mediador, para facilitação do entendimento entre as partes envolvidas. A prática da mediação contribui, de maneira paulatina, à criação de um ambiente positivo para a gestão dos conflitos e proporciona que os próprios sujeitos envolvidos diretamente tornem-se os protagonistas na composição de suas diferenças. Assim, a mediação se diferencia de outras figuras de resolução de disputas, pela ausência do elemento decisório por parte do mediador, concentrando sua influência nos procedimentos e na capacidade de restabelecer a comunicação entre as partes.

Esse conceito torna-se chave, ao ser aplicado no contexto público. Sua perspectiva multidisciplinar e transversal é capaz de interagir desde organismos governamentais a indivíduos isoladamente. Destacadamente no momento em que as sociedades caminham para conviverem em um mundo dinâmico, onde as diferenças culturais e sociais vão sendo confrontadas cotidianamente, seja de forma presencial, pelos tratos entre pessoas de distintas culturas e o uso dos espaços comuns, seja pela grande mídia ou internet, é preciso gerar alternativas eficazes e diretas de administração de conflitos, buscando valorizar o diálogo e autocomposição como pilares de uma cultura de paz.

Dessa forma, nos parece factível a aplicação da mediação em espaços como escolas, instituições de segurança pública, agências governamentais, associações, entidades religiosas, hospitais, organizações do terceiro setor, sindicatos e ambientes comunitários, entre outros grupos.

Atualmente, as áreas que contam com a mediação em situação mais reconhecida, legal e efetivamente, são as áreas de família, escolar e

consumidor. Hoje é possível comparar diferentes projetos nessas áreas que, apesar de seguirem conceitos gerais comuns, apresentam diferenças significativas em sua realização. Programas de mediação escolar, por exemplo, estão espalhados por muitos países e acumulam impactos positivos, em especial quando envolvem os próprios jovens como protagonistas na mediação. A atuação em âmbito familiar é também um importante foco para mediadores. Navegando prioritariamente entre conhecimentos das áreas jurídica e psicológica, esse tipo de mediação já se caracteriza como uma alternativa mais próxima para muitos casais, ou pais e filhos, em situação de litígio. Ainda, a mediação do consumidor ganha expressão com a difusão das ouvidorias que, em certa medida, funcionam como um terceiro, intermediando a relação entre clientes e empresas. Cabe ressaltar que a presença das ouvidorias tem um papel que extrapola a mediação na área do consumidor, porém foi onde atingiu, ao menos até hoje, seu resultado mais efetivo.

Um outro ambiente que tem recorrido para a prática da mediação é o Poder Judiciário. A mediação judicial, apesar de controversa, tem sido incorporada na própria administração da justiça como medida de facilitação da resolução de litígios interpessoais, em muitos países. No Brasil, a conciliação é largamente utilizada nos tribunais, enquanto não há regulamentação legal sobre a prática da mediação.

Em qualquer caso, dentro ou fora dos tribunais, entender a mediação como uma via integrante do mundo jurídico nos parece a posição mais adequada à realidade. Sem a pretensão de sanar as limitações do sistema judicial ou atender a totalidade das questões em disputas, a mediação se propõe a ser uma alternativa diferenciada de tratamento de conflitos, atuando no caso em si, na relação entre as partes e no processo de educação cidadã.

II. Balcão de Direitos: prática de um direito comunitário

Algumas iniciativas ainda incipientes sobre mediação comunitária estão espalhadas pelo Brasil. Um desses exemplos é o Programa Balcão de Direitos⁷, implantado com diferentes matizes pelo território nacional, e no Rio de Janeiro criado e desenvolvido pelo Viva Rio. Essa ação serve como uma referência concreta no desenvolvimento de uma proposta consistente e modelar sobre mediação de conflitos em comunidades economicamente empobrecidas e exponencialmente violentas.

No caso do Rio de Janeiro, reafirmando seu propósito de contribuir para ampliação das oportunidades e do acesso a direitos da população do Estado, em particular dos moradores de áreas de favelas e periferias, o Viva Rio propôs a criação, em 1996, do Programa Balcão de Direitos. Dentre as metas estabelecidas, constava a de promover o estabelecimento de espaços de mediação e conciliação comunitários, e investir na democratização do conhecimento do direito e dos serviços públicos.

Composta por advogados, estudantes de direito, colaboradores de distintas especializações – assistentes sociais, arquitetos, psicólogos, etc. – e agentes de cidadania (residentes da região onde funcionam os Balcões), a equipe do projeto mescla os conhecimentos acadêmicos aprendidos nas

universidades com as regras locais vivenciadas pelos moradores. Essa convivência produtiva e conflituosa das práticas locais e das normas gerais oferece legitimidade aos atores do projeto, possibilitando uma ação preventiva e dialogada das respostas dos casos em disputa.

A combinação de linguagens distintas, que variam do direito formal às práticas locais, permite que o projeto e seus participantes transitem de maneira direta por diferentes recursos para a solução de desavenças. A legitimidade externa do projeto passa pelo conhecimento do direito formal e sua capacidade de lidar com ele internamente nas favelas, enquanto a legitimidade interna à favela passa pela sua rede de parceiros locais, e destacadamente pela presença do agente de cidadania como membro da equipe, participando das esferas de planejamento, decisão e implementação.

A maior parte dos atendimentos realizados pelo Balcão é de caráter individual, que em sua repetição e procedimento de tratamento contribui para o fortalecimento da cultura de não-violência e de favorecimento do diálogo entre os vizinhos, familiares, colegas de trabalho, de escola, etc. Ampliar a comunicação entre as pessoas, sua autodeterminação, e sobretudo possibilitar a redução dos recursos violentos de solução de controvérsias, são alguns dos benefícios dessa iniciativa.

Além do serviço de orientação legal e mediação/conciliação realizado pela equipe do Balcão ao longo dos últimos quatro anos, cursos sobre direitos têm sido ministrados nas comunidades onde atua, com o objetivo de capacitar os próprios agentes locais (agentes de direitos) para a condução de suas demandas e também para servirem de referência para a comunidade, em questões básicas de direitos. Sua prática se ajusta necessariamente a cada contexto onde está inserida, variando em conformidade com o prazo de treinamento, recursos humanos disponíveis, apoio material e financeiro e redes de cooperação. Essa iniciativa do projeto contribui positivamente para a difusão do conhecimento jurídico interno da favela, bem como para o desafio do exercício desse mesmo direito fora da favela. Produz reflexão e fomenta o desenvolvimento de novas lideranças comunitárias.

Não se trata de pregar a anulação dos conflitos, mas, ao contrário, admiti-los como parte integrante das manifestações humanas, reconhecendo, porém, que quando mal gerenciadas, pequenas disputas podem produzir grandes estragos. Por essa razão, se torna necessário estabelecer espaços de promoção de entendimento e diálogo entre as pessoas e, sempre que possível, que nesses ambientes as pessoas possam reconhecer seus costumes, linguagens e crenças. É importante mesclar diferentes conhecimentos e segmentos sociais, sobretudo quando a proposta é de respeito à cultura local.

O Balcão de Direitos se baseia na idéia de que o conflito é uma prática inerente à condição humana, nem positivo, nem negativo, mas como parte do processo de definição de identidades. A partir da estratégia utilizada para enfrentá-lo, seu efeito pode ser danoso para os indivíduos e para a comunidade. Entre as conseqüências negativas do tratamento do conflito, encontramos questões como a criação de barreiras entre pessoas, redução da produtividade, danos físicos e psicológicos, aumento da desconfiança, desesperança e individualismo, entre outras. Em contraposição, os produtos de um conflito bem administrado podem ser percebidos em situações como

crescimento pessoal e coletivo, cooperação, solidariedade, reconciliação de interesses, interatividade, pró-atividade, etc.

O conflito pode ser encarado também como oportunidade. A partir do conflito, é possível reposicionar as relações, evitar a acomodação e promover a renovação dos objetivos. Permite refletir, compartilhar e crescer. Ter uma postura positiva do conflito é indubitavelmente crer na própria capacidade de administrá-lo e obter suas potencialidades construtivas. Um tratamento alternativo, mas positivo do conflito social, em contraste com os demais métodos tradicionais. O projeto Balcão de Direitos parte dessa perspectiva do conflito para planejar suas ações nas comunidades.

III. Mediação comunitária: presente e futuro

É certo que a mediação comunitária precisa avançar em seu conteúdo teórico e metodológico, mas é importante ressaltar que somente atingirá sua plenitude em sua atividade prática. Realizar a mediação apenas como elemento de resolução de interesses seria limitar demais sua potencialidade, negando o fundamental elemento transformador do seu entorno social. Por isso a mediação comunitária deve proporcionar conhecimentos teóricos e práticos para seus agentes, valorizando o contexto onde está inserida e produzindo efeito não de reprodução, mas sobretudo de mudanças: Individuais e coletivas.

Diversos obstáculos precisarão ser superados para a consecução do ousado objetivo de promover o diálogo em culturas tradicionalmente acostumadas aos tratamentos assistenciais e meios violentos de resolução de conflitos. Mudar a cultura e postura das pessoas deve ser o principal foco dessa ação. Assim, na mediação comunitária, ganha destaque a aproximação entre o Poder Público, empresas e organizações da sociedade civil gerando oportunidades de intercambiar dificuldades e possibilidades, orientados pelos atores locais, canalizando soluções sustentáveis para casos concretos.

Imaginar uma comunidade mediadora não significa apenas formar grupos de mediadores capacitados a atuar como tal, mas sim criar um ambiente onde a mediação torne-se uma prática assimilada pela comunidade em seu cotidiano. Significa transformar os conflitos em potencialidades, estabelecendo, em locais de referência para a comunidade, espaços para canalizar seus conflitos e, a partir desses locais, receberem tratamentos condizentes às suas demandas. Escolas, igrejas, clubes, associações, polícia e postos de saúde, são espaços possíveis de se criar essa cultura positiva do conflito.

Nesse contexto, dois grandes grupos devem ser o foco de um trabalho de difusão dessa prática:

Público em geral – Através da sensibilização sobre mediação comunitária com o intuito de difundir a cultura, práticas, possibilidades, disponibilidades e limites desse recurso.

Mediadores comunitários – Pessoas que contarão com formação específica para atuar como mediadores comunitários, seguindo um currículo mínimo previamente definido, podendo ser membros da comunidade, trabalhadores sociais em geral ou agentes públicos. Trata-se de um reconhecimento daqueles que já atuam de maneira dialogada e, a partir desse

ponto, pode-se agregar conhecimentos e técnicas para aperfeiçoamento e produtividade dessa ação.

IV. Conclusão

Em geral, em países como o Brasil, com o nível de informalidade existente e a histórica ausência do Poder Público nas áreas de baixa renda, a capacidade de entendimento e solução pelas próprias pessoas torna-se imprescindível para garantir a resposta às demandas colocadas. Há portanto dois movimentos conjuntos e complementares a realizar: valorizar a capacidade de auto-solução não violenta entre as partes envolvidas e ampliar a presença do Poder Público nas áreas de baixa renda.

O objetivo essencial da mediação comunitária apresentada neste artigo é administrar os conflitos, através da priorização do diálogo sobre práticas coercitivas de resolução de diferenças, estimulando a proposição de posturas transformadoras das relações sociais, tanto em nível coletivo, como interpessoal. A mediação em âmbito comunitário age como uma alternativa democrática, soberana e responsável de tomada de decisão pelas próprias pessoas ou instituições envolvidas. Incidindo sobre relações entre vizinhos, poderes locais, pequenos comércios, organizações civis e serviços públicos locais, a mediação comunitária se caracteriza pela atuação próxima ao cotidiano das pessoas, guiada pelas identidades geográficas e culturais presentes a cada coletivo. Pode-se dizer então que a realização da mediação comunitária, como aqui entendida, é a realização de pactos em nível local, preconizadas por relações continuadas, que utilizam linguagens e espaços com alta aceitação da localidade onde se inserem, para chegarem a acordos de interesse comum.

Será responsabilidade de toda a sociedade a função de estabelecer um novo paradigma de relação entre os cidadãos e instituições, governamentais ou privadas, que permita ampliar a democracia participativa e liberdades individuais e, ao mesmo tempo, aumentar o controle e influência sobre as políticas públicas locais é um desafio presente na mediação comunitária e que, bem aplicada, poderá gerar otimização das ações públicas e ganho de qualidade de vida das pessoas envolvidas. Por outro lado, a própria dinâmica interna das comunidades merece destaque na atuação da mediação comunitária. O estabelecimento de pactos possíveis entre instituições deve ser realizado também em nível interpessoal. Questões como lixo, ruído, uso de espaços públicos, discriminação, obras, regras locais, violências verbais e controle social, entre outras, são temas presentes e fundamentais para as comunidades, questões que podem ganhar novas cores, ao serem colocadas em debate.

Canalizar o sentimento de mudança, em áreas economicamente desfavorecidas nas grandes cidades, exige uma atenção especial das agências estatais e forte mobilização da sociedade civil, de forma a ampliar os recursos disponíveis. O processo de fortalecimento da cultura de paz não deve inibir o sentimento e desejo de mudanças, mas, sobretudo, contribuir para que essas mudanças possam ocorrer de forma não violenta, e contando com a efetiva participação dos atores diretamente envolvidos na questão.

O desafio está posto.

Notas

1. Joaquim de Arruda Falcão, Democratização e serviços legais, in José Eduardo Faria (Org.), *Direito e justiça: a função social do judiciário*, São Paulo: Ática, 1989, p. 149.
2. Idem.
3. Boaventura Souza Santos, Introdução à sociologia da administração da Justiça, in José Eduardo Faria (Org.), *Direito e justiça: a função social do judiciário*, São Paulo: Ática, 1989.
4. Boaventura Souza Santos, Justiça Popular, dualidade de poderes e estratégia socialista, in José Eduardo Faria (Org.), *Direito e justiça: a função social do judiciário*, São Paulo: Ática, 1989.
5. Vale registrar a adequação do título da música ao contexto do artigo: "Dom de iludir"
6. Durkheim descreve os tipos de solidariedades em seu famoso livro *De la division du travail social*. A solidariedade mecânica se destaca em comunidades com baixa diferença de valores, hábitos e sentimentos, contribuindo por gerar valores coletivos fortes e rigorosos em sua aplicação.
7. O Balcão de Direitos foi adotado como ação estratégica do governo federal em 1996, através do Ministério da Justiça, sendo posteriormente incluído no Plano Nacional de Direitos Humanos. Hoje está sob gestão da Secretaria Especial dos Direitos Humanos.

Capítulo 4 - Justiça comunitária. Uma justiça para a emancipação

Gláucia Falsarelli-Foley*

I. Introdução

O presente trabalho pretende demonstrar que, diante da crise dos paradigmas da modernidade, a realidade contemporânea, plural e fragmentada, requer a construção de uma concepção de direito pertencente a uma nova constelação paradigmática. No âmbito da realização da justiça, a racionalidade moderna que celebra a universalidade, a linearidade e a verticalidade já não se mostra suficiente para lidar com as complexidades que marcam os tempos atuais.

O marco teórico ora adotado é o da *teoria crítica pós-moderna*¹, por sua aposta na reinvenção do direito, integrando-o a um projeto que crie novas articulações com a ética e com a realização de uma justiça participativa e democrática. A adoção desse enfoque teórico justifica-se ainda pelo oferecimento de caminhos alternativos à realização da justiça, sob um novo equilíbrio da tensão entre regulação e emancipação, que penda a favor dessa última.

Os elementos necessários para essa reinvenção do direito são o reconhecimento da pluralidade de ordens jurídicas e a retórica dialógica, em oposição ao monopólio estatal do direito e à sua cientificização; e a repolitização do direito, por meio da substituição da rígida separação Estado-sociedade civil, por um outro critério analítico que inclua novas formas de sociabilidade e que veicule práticas políticas transformadoras.

A seguir, os traços para a composição de uma justiça comunitária para a emancipação são apresentados. A partir de um novo olhar sobre o conflito, restaurando seu potencial transformador, a retórica dialógica funde-se à linguagem da mediação comunitária, criando novos saberes, não mais identificados com o colonialismo, mas com a solidariedade. Essa transição que resgata o senso comum sob a ética da alteridade, tece novas redes sociais nas esferas próximas da vida – a comunidade, o espaço doméstico e a cidadania. A participação do Estado nesse processo, como novíssimo movimento social, contribui para potencializar a transformação das relações de poder exatamente nos espaços onde os conflitos emergem. E, aqui, essa cadeia circular se reinicia, gerando novos diálogos.

* Graduada em Direito pela PUC-SP e mestre em Direito de Estado pela Universidade de Brasília. Como bolsista, realizou pesquisas no Centro de Direitos Humanos da Universidade de Essex no Reino Unido e em Madison, Wisconsin, EUA, de 2001 a 2002. É juíza titular do 3º Juizado de Competência Geral de Samambaia e Coordenadora do Projeto Justiça Comunitária e da Central de Atendimento ao Idoso, programas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

II. A crise da modernidade e a reinvenção da emancipação

As promessas da modernidade foram cumpridas para poucos. Se o pacto social constituía um acordo entre aqueles que decidiram submeter-se a um poder superior, cedendo parte da liberdade individual, a fim que todos pudessem usufruir das potencialidades de uma vida plena, na prática, o que se verificou para a grande maioria dos indivíduos foi o pagamento do tributo do pacto, sem a fruição da contrapartida. Esse processo configurou uma perda do poder persuasivo do contrato social, e a legitimidade, antes dele extraída, entrou também em colapso.

Esta crise é marcada, na análise de Sousa Santos², por um déficit das expectativas em relação à experiência. As promessas da modernidade mantiveram sua força, enquanto as expectativas superavam a experiência. A esperança que sempre reveste o presente, quando se lança um olhar sobre o futuro, foi substituída pelo medo. Hoje, grande parte dos movimentos sociais estão a lutar por manutenção de conquistas, na perspectiva de não perdê-las. Perdeu-se a saudade do futuro.

Nesse novo cenário – emergência de novos fundamentalismos, a guerra como a continuação da política por outros meios, a fome, a miséria e a violência revelando a face mais visível da exclusão social – não é difícil concluir que as promessas da modernidade não foram efetivadas, em especial a de inclusão social de todos os seres humanos.

A centralidade do indivíduo que marcava a modernidade foi substituída pelo mercado. Como efeito desse deslocamento, iniciou-se, de um lado, uma busca desenfreada dos indivíduos em extrair o máximo de satisfação e prazer, por meio do consumismo e da autonomia individualista, não havendo espaço para a alteridade. De outro, sobretudo em meio às vítimas da exclusão social, as marcas que prevalecem são as da despolitização, da apatia social e da resignação. Esse é o cenário que favorece a emergência dos *fascismos societais*³, marcas da intolerância à diferença.

Para Rouanet⁴, “privados de sua individualidade, os homens estão condenados ao conformismo (...). Há um hiperindividualismo que se manifesta num egocentrismo radical, num frenesi de hedonismo, num delírio consumista, na busca exclusiva da própria vantagem, na apatia mais completa em relação às grandes questões de interesse comum”.

Sousa Santos assevera que “a hegemonia transformou-se e passou a conviver com a alienação social, e em vez de assentar no consenso, passou a assentar na resignação”⁵. Essa é a razão por ele denominada indolente.

No campo científico, a estabilidade dos paradigmas da modernidade e as certezas estabelecidas pela ciência moderna foram abaladas, sobretudo após a teoria da relatividade de Einstein e a formulação da mecânica quântica de Bohr e Heisenberg, na década de 20 do século XX⁶. A teoria da relatividade de Einstein revolucionou nossas concepções de espaço e tempo. Não sendo possível estabelecer a simultaneidade de acontecimentos distantes, uma simultaneidade universal, o tempo e o espaço de Newton, deixam de ser absolutos.⁷

A relativização do rigor das leis de Newton, protagonizada por Einstein, inspirou o surgimento da mecânica quântica, pela qual Heisenberg e Bohr afirmam não ser possível observar ou medir um objeto sem alterá-lo. A demonstração de que o sujeito interfere no objeto observado e “a idéia de

que não conhecemos do real senão o que nele introduzimos, ou seja, que não conhecemos do real senão a nossa intervenção nele”⁸, desafia a hipótese do determinismo mecanicista. A uma, porque a totalidade do real deixa de ser a soma das partes divididas para serem observadas. A duas, porque a distinção sujeito/objeto “perde os seus contornos dicotômicos e assume a forma de um *continuum*”⁹.

Essa revolução quântico-relativista representou uma abertura para as novas possibilidades intelectuais que estão a emergir na atualidade. A consciência humana, com um papel valorizado no processo do conhecimento, em interconexão com fenômenos, estimulou um pensamento holístico sobre o mundo¹⁰. Os últimos desenvolvimentos no campo da física e biologia – a título de exemplo, a teoria das estruturas dissipativas e da ordem pela flutuação de Prigogine, a teoria do caos de Lorenz e Feigenbaum, a hipótese de Gaia de Lovelock – têm causado uma “turbulência epistemológica”, conforme afirma Sousa Santos¹¹. No campo da biologia, a hegemonia da legalidade e causalidade vem sendo confrontada pela concepção de sistema, de estrutura, de processo. As investigações de Ilya Prigogine, ao recuperar conceitos aristotélicos de potencialidade e virtualidade, transformam de maneira radical as concepções herdadas da física clássica: “Em vez de eternidade, temos a história; em vez de determinismo, a imprevisibilidade; em vez de mecanicismo, a interpenetração, a espontaneidade e a auto-organização; em vez de reversibilidade, a irreversibilidade e a evolução; em vez de ordem, a desordem; em vez da necessidade, a criatividade e o acidente.”¹²

Essa crise dos paradigmas na ciência moderna revela os mesmos sinais de esgotamento de seus fundamentos no campo político, a partir do momento em que a emancipação foi absorvida pela regulação. Essa absorção será melhor compreendida após a exposição, a seguir, dos três períodos do capitalismo, identificados por Sousa Santos.¹³

Em sua primeira fase, o capitalismo liberal vai se consolidando durante todo o século XIX, quando o projeto da modernidade passa a estar associado a esse modo de produção dominante nos países centrais. A racionalidade moral-prática do direito foi substituída pela racionalidade cognitivo-instrumental da ciência. O desenvolvimento de um direito laico, humanista, autônomo e ético, que serviu aos propósitos políticos da então classe emergente – a burguesia – foi substituído por um direito tecnicista, formal, supostamente imune à ética e codificado sob uma rígida estrutura, perdendo assim a sua autonomia. Os ideais éticos foram cedendo espaço às exigências regulatórias do Estado capitalista, voltadas às necessidades do mercado e à manutenção da ordem social.

Nesse contexto, o positivismo jurídico consagrou-se como uma ferramenta ideal para identificar como caos todos os movimentos que fossem contrários à ordem hegemônica, condenando-os à exclusão do sistema. A adoção da racionalidade científica da modernidade no campo do direito pretendeu oferecer uma estabilidade e regularidade aos fenômenos sociais, assim observados na natureza. Um dos problemas dessa migração da razão científico-instrumental para o campo jurídico é que “um conhecimento baseado na formulação de leis tem como pressuposto metateórico a idéia

de ordem e de estabilidade do mundo, a idéia de que o passado se repete no futuro”¹⁴. Enfim, o direito perdeu a sua autonomia após sua cientificização, politização e estatização.

As profundas desigualdades decorrentes das contradições do capitalismo e a visibilidade do descumprimento das promessas da modernidade exigiram uma reorientação estatal, no sentido de promover um pacto social entre capital e trabalho, por meio da intervenção estatal nas relações laborais. A pretensão era renovar as promessas de uma distribuição mais justa, tanto em relação aos bens materiais, quanto ao poder político. Nasce, no início do século XX, o Estado-providência, com o propósito de triunfar a social-democracia sobre a revolução.¹⁵

Para o cumprimento dessa nova tarefa, o direito promoveu a juridicização da prática social, permeando todos os poros sociais, colonizando a sociedade. Ao buscar uma síntese da tensão entre regulação e emancipação, integrando os projetos emancipatórios, desde que compatíveis com o modo de produção capitalista, o Estado submeteu a emancipação à regulação.¹⁶

Sob o paradigma do Estado Social, conforme análise de Araujo Pinto, há uma “hipertrofia do público, que passa a ser identificado ao Estado”¹⁷. A extensa área de atuação estatal inverte a polaridade verificada sob o paradigma do Estado Liberal, no qual a dimensão privada predominava sobre a pública.

As promessas do Estado-providência de democratização da distribuição de bens e da política, contudo, não se verificaram, o que provocou uma profunda crise desse modelo. O crescimento do endividamento do setor público, resultante do incremento da máquina administrativa, somada à crise do petróleo, contribuíram para limitar as propostas do Estado Social.¹⁸

Nessa fase, cujo início se dá nos anos 1960/1970, novos agentes sociais emergem, sob um cenário marcado pela ambigüidade. De um lado, os agentes econômicos transnacionais, cujo surgimento foi impulsionado pela hegemonização do mercado, pela retração das instituições e conseqüente privatização das relações sociais. De outro, novos atores protagonizam a criação de redes de solidariedade, que articulam movimentos de resgate da vida comunitária, da cidadania ativa e dos direitos humanos.¹⁹

Há uma visível desregulação estatal e os indícios desse fenômeno são evidentes: o crescimento dos mercados mundiais, a globalização e suas instituições impondo as políticas públicas aos Estados dos países endividados, as privatizações sem qualquer controle ou participação democrática. Essa retração do Estado privatiza alguns temas de interesse público, minando a base do pilar da emancipação. Como exemplo, as tentativas de flexibilização das relações contratuais trabalhistas, transferindo suas demandas para uma justiça privada, ou ainda a redução das mobilizações sindicais, em face do crescente desemprego.

A aspiração por políticas públicas controladas pelo conjunto da cidadania sucumbiu mediante a apropriação do espaço público pelos interesses privados de minorias. Esse fenômeno, visto por uma lente unilateral, poderia representar o triunfo do capitalismo e a consolidação da privatização

das relações sociais. É o que afirma Sousa Santos: “Na vertente conservadora, a idéia de retracção do Estado traduziu-se, basicamente, na privatização das políticas sociais, criando assim novas possibilidades de valorização do capital.”²⁰

Contudo, sob um olhar cuidadoso, é possível verificar que, muito embora a centralidade do mercado tenha provocado a retração da regulação do Estado, o princípio da comunidade, por ter sido mais refratário à cooptação estatal, manteve-se aberto a novos contextos e hoje emite sinais de que é possível uma reinvenção da emancipação.

É o que sustenta Boaventura de Sousa Santos, ao formular a *teoria crítica pós-moderna*, cujos pressupostos, aqui oferecidos, revelam alguns sinais de uma nova – e possível – constelação paradigmática, contribuindo para a articulação do direito com a ética e com a realização de uma justiça democrática e participativa.

III. A teoria crítica pós-moderna

Alguns elementos desenvolvidos na *teoria crítica pós-moderna* são adotados aqui como pressupostos para a formulação de caminhos alternativos à realização da justiça, por meio da mediação comunitária para a emancipação.

Conforme já assinalado, o colapso do pilar da emancipação dentro da regulação é resultado do processo pelo qual a emancipação moderna foi reduzida à racionalidade científica, e a regulação moderna à lógica do mercado. A crise da modernidade, ao invés de intensificar a tensão dinâmica entre os dois pilares, transformou a emancipação no duplo da regulação.

O argumento de Sousa Santos, ao conceber a *teoria crítica pós-moderna*, no campo da ciência e no campo do direito, é o de que nós estamos vivendo um momento de transição paradigmática. Nesse sentido, ele afirma que “não há condição pós-moderna, mas momento pós-moderno”²¹. E isso é o que o diferencia dos modernos e dos pós-modernos. Vejamos.

Para os modernos, os problemas modernos veiculam modernas soluções, não havendo sentido em se falar em transição paradigmática. As transformações devem operar dentro do alargado limite da modernidade. Nessa seara, há desde os que afirmam ser a crise o resultado do tipo de modernidade implementado, até os que sustentam que o problema está relacionado à intensidade dessa implementação: “Esta é a posição de Habermas, para quem a modernidade é um projeto inacabado que pode ser realizado.”²²

Para os pós-modernos, porém, a ausência de soluções modernas para os problemas modernos não é o problema, mas a solução, na medida em que revela o quão ilusórias eram as promessas da modernidade. É a *pós-modernidade celebratória*, conforme denomina Sousa Santos, por sua pretensão em celebrar a realidade tal como ela é.²³

Enfim, o momento pós-moderno é uma caracterização dos tempos atuais, de transição entre os paradigmas dominantes em crise e a emergência de novos paradigmas. Essa tensão entre a modernidade dos problemas e a pós-modernidade das possíveis soluções requer uma teoria que seja capaz de reinventar a emancipação social fora dos limites da modernidade.

É a partir de uma crítica ao direito moderno e seus pressupostos – o monopólio estatal do direito e sua cientificização, bem assim a despolitização do direito na rígida separação entre Estado e sociedade civil, que Sousa Santos elabora a *teoria crítica pós-moderna*. Trata-se da adoção de alguns elementos capazes de reinventar o direito, em contraposição àqueles pressupostos: o reconhecimento da pluralidade de ordens jurídicas; a novíssima retórica como alternativa ao positivismo jurídico; e a repolitização do direito, com o escopo de lhe restituir a energia emancipatória, por meio da substituição da rígida separação Estado-sociedade civil por um outro critério analítico que inclua novas formas de sociabilidade.²⁴

A colonização do direito pela ciência, por meio da teoria do positivismo jurídico, é a expressão da racionalidade moderna e, tendo em vista a sua extrema cientificização, transformou-se na antítese do reconhecimento da diversidade de ordens jurídicas. Essa multiplicidade, porém, é uma realidade que não pode ser traduzida por meio de uma teoria geral.

A despolitização do direito pela rígida divisão Estado e sociedade civil é também a expressão do direito moderno regulatório. Para Sousa Santos, “a repolitização do direito é uma condição necessária para devolver ao direito sua energia emancipatória”²⁵. Para tanto, a variante Estado-sociedade civil deve ser substituída por um outro critério analítico: uma estrutura constituída por seis tipos de esferas de relações sociais, as quais veiculam práticas políticas que podem ser transformadoras: o espaço doméstico, a comunidade, o mercado, a cidadania, o espaço da produção e o espaço mundial.²⁶

Ao propor a repolitização do direito nessas esferas sociais, fica nítido mais um elemento que distancia a concepção de Sousa Santos dos modernos e dos pós-modernos. Para os primeiros, a despolitização do direito é algo desejável e se faz por meio de sua cientificização, ou seja, trazendo o direito para o campo da ciência e monopolizando-o no Estado. Os pós-modernos reagem bem a essa despolitização, na medida em que ela traz o direito para um campo cultural que lida com a consciência jurídica individual, e não com transformação social. Se, de um lado, a capacidade transformadora do direito é reduzida à sua concepção moderna, que o limita ao direito estatal, de outro, a pós-modernidade celebratória a rejeita completamente, pelo processo de desconstrução do direito, que reduz a realidade ao que existe.

A síntese dessa abordagem teórica considera a ampla politização do direito como uma condição para uma tensão dialética entre regulação e emancipação, em um equilíbrio que penda a favor da emancipação, a fim de reinventar a dimensão utópica do direito. É, pois, sob esse enfoque teórico, que se pretende delinear, a seguir, os traços de uma justiça comunitária para a emancipação.

IV. A justiça comunitária para a emancipação. Elementos

Os traços gerais de uma justiça comunitária para a emancipação são apresentados a partir da análise do conflito; da novíssima retórica e do saber como solidariedade, das comunidades organizadas em rede, e do *Estado como novíssimo movimento social*. Esses elementos serão inseridos

na *teoria crítica pós-moderna*, em especial na sua dimensão crítica ao direito moderno.

a) Um novo olhar sobre o conflito

Segundo Shonholtz²⁷, o conflito é parte da vida humana e, como tal, não pode ser concebido como uma exceção. Conflitos possuem sentidos e, quando compreendidos, as partes têm a oportunidade de desenvolver e transformar suas vidas. Há, porém, uma dificuldade em aceitar o conflito como algo positivo, na medida em que é um processo que, em geral, envolve dor emocional. Ademais, sob a ótica legal, o conflito é resultado de uma violação da lei ou de uma desobediência a um padrão, fato que lhe confere uma aversão social.

O conflito, porém, deve ser visto como uma oportunidade, na medida em que pode conduzir a um processo de transformação. A expressão pacificadora do conflito dentro da comunidade cria a base para um amplo entendimento, por meio do trabalho mutuamente desenvolvido pelos disputantes. O mesmo enfoque pode ser conferido ao conflito cuja origem repousa nas diversidades próprias de uma sociedade complexa. Na medida em que se transfere ao Estado toda a responsabilidade pela resolução dos conflitos, a comunidade não se fortalece nem se torna capaz de criar suas próprias soluções, o que constitui um fator de alienação. De acordo com Shonholtz, o monopólio estatal inabilita os indivíduos e os movimentos sociais a resolverem seus conflitos, tornando-os eternos dependentes das iniciativas e da proteção do Estado.²⁸

Na visão de Bush e Folger²⁹, conflitos também são vistos como oportunidades de desenvolvimento e exercício de ambas as capacidades: a autodeterminação – *empowerment* – e a confiança mútua – reconhecimento. Desse modo, a resposta ideal ao conflito não é extirpá-lo para resolver o “problema” – mesmo porque a ausência de conflito não significa necessariamente a realização da justiça –, mas ajudar a transformar os indivíduos nele envolvidos.

Também para Schwerin³⁰, a ocorrência de conflitos é um fenômeno natural e inevitável. De um lado, o conflito pode levar à transformação, ao revelar a disfunção das estruturas sociais e das instituições. De outro, o processo de transformação produz conflito, em razão daquelas camadas sociais que resistem às mudanças e pretendem manter o *status quo*. Há, assim, um movimento de reciprocidade entre conflito e transformação social.

No sistema judicial oficial, o conflito é solucionado por meio da aplicação do ordenamento jurídico ao caso concreto. O processo é o palco no qual interesses são dialeticamente confrontados, sob uma aura adversarial que confere ao conflito uma dimensão de disputa. O vencedor da demanda encontra a satisfação de seus interesses materiais, e o derrotado, em geral, sente-se injustiçado. Não há um processo de compreensão das origens do conflito, tampouco uma participação na busca de uma solução criativa capaz de contemplar os interesses em disputa.

Há que se reconhecer que, a depender da postura com a qual juízes e advogados conduzem a audiência de conciliação, é possível que haja

um alto grau de participação das partes na construção do consenso. Entretanto, há vários limites nesse diálogo posto que conduzido sob uma lógica instrumental, em que a estratégia é ceder, a fim de evitar os riscos de uma sucumbência total.

A mediação comunitária, ao contrário do sistema adversarial, valoriza a dimensão emancipatória do conflito, na medida em que não opera a partir de estratégias voltadas para a eliminação do interesse alheio. Ao contrário, o olhar do outro sobre o conflito é um dos mecanismos utilizados para a construção da reciprocidade, sob uma ética da alteridade.

Para uma melhor compreensão do potencial transformador do conflito, há que se analisar os instrumentos possíveis para a promoção de um diálogo que não tenha por fundamento a coerção – *a novíssima retórica* – e para a construção de um saber como solidariedade.

b) O saber como solidariedade e a novíssima retórica

Segundo Sousa Santos³¹, o conhecimento é o movimento que parte da ignorância, em direção ao saber. Sob o pilar da regulação, o conhecimento na modernidade se revela na forma da ordem. É o saber instrumental, científico que, uma vez aplicado, proporciona estabilidade, segurança e previsibilidade social. Todos os saberes que não se utilizam dessa mesma linguagem são considerados manifestações de ignorância, expressões do caos.

No pilar da emancipação, o colonialismo está identificado com a ignorância. É quando não se reconhece o estatuto do outro, a reciprocidade, a alteridade. O outro é objeto e não sujeito. É o monoculturalismo. De outro lado, a expressão do saber na emancipação se revela na solidariedade, na reciprocidade.

Na modernidade, o colonialismo – ignorância sob o pilar da emancipação – é interpretado como ordem – saber da regulação – posto que a linguagem monocultural, previsível e controlável, oferece a estabilidade necessária e vital ao sistema. O outro é tido como um potencial objeto de disputa, de conquista, seja pela coerção, seja pela persuasão. Nesse passo, a solidariedade – saber na emancipação – é recepcionada pela modernidade como caos – ignorância na regulação.

A capacidade de lidar com as diferenças e de reconhecer o outro como sujeito falante, própria do multiculturalismo solidário, abala as certezas e proporciona o imprevisível. As vozes silenciadas pela ordem regulatória passam a ter espaço para a fala, em relações potencialmente horizontais, dialógicas, dinâmicas, complexas, sistêmicas. Trata-se de um diálogo cujo resultado não se pode antecipar.

Essa rede complexa de saberes e falas pode vir a ser marcada pelo respeito às diferenças e pelo multiculturalismo. Para tanto, não há que se buscar o consenso, nos moldes do padrão moderno, mas uma *teoria da tradução*, denominada *hermenêutica diatópica* por Sousa Santos, capaz de promover o intercâmbio das diversas práticas emancipatórias.

O conhecimento, sob os paradigmas dessa vertente teórica, não tem por fim descobrir regularidades e codificá-las, para a reprodução do passado assente em uma suposta ordem natural e universal. Ao contrário, a

busca da descoberta cede lugar à criação e, nesse sentido, os valores dos múltiplos criadores não são esterilizados, são parte do processo. Como integrante do senso comum – rejeitado pela ciência moderna – o conhecimento adquirido no decorrer da vida, no espaço local, é recepcionado como um saber potencialmente emancipatório.

Para essa necessária transição epistemológica – da ignorância como colonialismo para o saber como solidariedade – há que se buscar um equilíbrio dinâmico que penda a favor da emancipação, transformando a solidariedade como forma hegemônica de saber. Para tanto, uma das ferramentas possíveis e que produz efeitos diretos no campo da mediação comunitária é a *novíssima retórica*, capaz de impulsionar a reciprocidade que se constrói no processo de intersubjetividade.

Ao contrário da retórica da modernidade, cuja estratégia está voltada para a persuasão, a *novíssima retórica*, segundo analisa Sousa Santos³², privilegia o convencimento. Sob a estratégia da persuasão, o objetivo está no resultado que se busca alcançar: a submissão do auditório às razões do orador. Nesse sentido, o outro é tido como objeto de conquista. A lógica do convencimento, ao revés, pretende intensificar a dimensão dialógica, rompendo com a rigidez da polarização entre orador e auditório. Esse último é tido como uma fonte do movimento dialógico que, por ser dinâmico, permite que orador se transforme em auditório, e vice-versa.

A mediação comunitária oferece condições para o desenvolvimento dessa reconstrução da retórica, a depender do modelo que se venha a adotar, diante dos vários tipos de mediação comunitária possíveis. Na forma extrema de regulação, a retórica cede espaço à violência. Nas formas intermediárias, a retórica é desenvolvida sob um viés persuasivo. Como exemplo, as hipóteses em que a mediação é um processo determinado compulsoriamente pelo juiz, após a instauração da ação judicial. Nesses casos, em geral adota-se uma abordagem de mediação direcionada somente para a satisfação das partes em torno de um consenso que ofereça um resultado razoável. Esta é a retórica da modernidade.

A justiça comunitária para a emancipação, por meio da prática da mediação, abre uma oportunidade para a geração de um conhecimento local, que passa a operar segundo o conhecimento emancipatório. É a transição do colonialismo para a solidariedade.

Em geral, a postura adotada pelos protagonistas de um conflito é a de colonialismo. O outro é o inimigo que deve ser derrotado; a diferença entre ambos é tida como algo negativo; as razões do outro e as causas do conflito são sempre desconhecidas. A lógica do processo judicial, aliás, realça essa adversidade.

Na medida em que a mediação comunitária promove um diálogo voluntário, por meio do qual as partes têm a possibilidade de compreender as razões do outro e da própria origem do conflito, abre-se um espaço de reconhecimento mútuo, ao mesmo tempo em que permite compreender a estrutura injusta, à qual, muitas vezes, estão ambos submetidos. Essa percepção pode conduzir a uma solidariedade que se constrói por meio da *retórica dialógica*.

Mesmo naqueles casos em que as partes possuam condições sócio-econômicas diferentes, e, como tal, uma delas não se submete à mesma estrutura injusta que a outra, e/ou em casos mais extremos, quando uma delas agiu com evidente má-fé, para a satisfação de seus interesses em prejuízo do direito alheio, o diálogo é viável e pode ser emancipatório.

Isso porque, havendo um desequilíbrio de poder entre as partes, a mediação pode proporcionar *empowerment* capaz de esclarecer os direitos que as partes possuem, de forma a instrumentalizá-las para um diálogo menos desigual, mais equilibrado. Nesse caso, mesmo não havendo um consenso possível, as partes tiveram a oportunidade para um aprendizado que será valioso, caso decidam buscar seus direitos por meio do sistema oficial, ou mesmo para prevenir futuros litígios.

Nessa esfera do caso concreto, o consenso resultante da *situação ideal de fala* habermasiana mostra-se viável. É que a mediação pode capacitar as pessoas, grupos e instituições a construir soluções por meio de um diálogo não colonizado pela coerção.

Conforme salienta Menkel-Meadow³³, os pressupostos da *situação ideal de fala* estão em consonância com o núcleo principiológico da mediação:

“1. Qualquer pessoa com competência para falar, pode fazer parte do debate;

2. Qualquer pessoa está autorizada a questionar qualquer assertiva;

3. Qualquer pessoa está autorizada a apresentar qualquer assertiva;

4. Qualquer pessoa está autorizada a expressar suas atitudes, desejos e necessidades;

5. Ninguém deve ser impedido, por interna ou externa coerção, de exercer estes direitos.”

É importante ressaltar que esse diálogo pode envolver atores coletivos e temas públicos, não se restringindo à esfera dos conflitos interpessoais.

Para Gutmann e Thompson³⁴, as deliberações sobre questões de interesse público não deveriam ser confinadas a convenções constitucionais ou opiniões emitidas pelas Supremas Cortes. Para eles, os procedimentos da modernidade para a decisão de temas políticos e sociais – eleições para garantir a representatividade e legitimidade na política e resolução de litígios pela via adversarial – são inadequados para uma efetiva participação do cidadão na sociedade. O conflito, assim como a elaboração das normas, deve ser abertamente discutido, em situações nas quais os disputantes possam ser admitidos em *justas audiências*.

A mediação, nesse sentido, não se revela um instrumento para a eliminação do conflito ou para a “justiça da harmonia”, como salientam os críticos da justiça comunitária; ao contrário, possibilita uma expressão produtiva do conflito, indicando caminhos possíveis para uma transformação social.

No tópico seguinte, será apresentada uma análise dos espaços nos quais a *novíssima retórica* pode ser praticada.

c) As redes e a reinvenção da comunidade

Há um processo simbiótico entre participação política, exercício da autonomia e solidariedade entre os membros de uma comunidade organizada em rede.

As redes permitem maximizar as oportunidades para a participação de todos, para a tolerância à diferença e para a auto-ajuda, em um contexto de mútua assistência. Participação traz mais oportunidade para o exercício dos direitos políticos e das responsabilidades. Para se ter acesso aos recursos comunitários, o nível de atividade e de compromissos dos grupos sociais aumenta e a auto-estima cresce, após a conquista de mais direitos e recursos. Há uma reciprocidade entre os vários componentes dessa cadeia “ecológica”, na medida em que implica retroalimentação.

Castells declara que “o principal agente da mudança atual é um padrão de organização e intervenção descentralizada e integrada em rede, característica dos novos movimentos sociais”.³⁵

A leitura de que as redes revelam novas formas de relações sociais também é compartilhada por Aguiar, para quem “as redes vão possibilitando a combinação de projetos, o enfraquecimento dos controles burocráticos, a descentralização dos poderes, o compartilhamento de saberes e uma oportunidade para o cultivo de relações horizontais entre elementos autônomos”.³⁶

Aguiar associa essa nova estrutura que vai se consolidando como alternativa ao sistema oficial à prática da mediação: “Como a verticalidade e as estruturas piramidais vão sendo confrontadas pelas redes, a solução dos conflitos tende a abandonar as formas clássicas e judicializadas para admitir novas formas de composição de conflitos como a mediação, que consiste na possibilidade de discussão mediada dos problemas para se chegar a um acordo final”³⁷. Para Aguiar, essas experiências permitem que a lógica da rígida estrutura da linguagem judicial ceda lugar à retórica, à arte do convencimento, ao envolvimento. É o que ele denomina “direito dialogal, que respeita as diferenças e radicaliza a democracia”.³⁸

Mas, afinal, diante da centralidade do mercado e da retração estatal, em que malhas sociais essas redes são construídas? Qual é o palco no qual se pode protagonizar a transição do colonialismo para a solidariedade? Qual é o auditório da *novíssima retórica*? Enfim, quais são os espaços possíveis para a reinvenção da emancipação?

Para Sousa Santos, as sociedades capitalistas são constituídas de seis estruturas, seis esferas de relações sociais, as quais produzem seis formas de poder, de direito e de conhecimento de senso comum. São espaços centrais para a produção e reprodução das relações de poder, mas são também suscetíveis de se converterem em “lugares centrais de relações emancipatórias”³⁹, a partir de práticas sociais transformadoras. Apesar de cada esfera guardar autonomia em relação às demais, posto que apresentam dinâmicas próprias, a ação transformadora em cada uma delas só pode ser colocada em movimento em constelação com as demais.⁴⁰

Em cada espaço dessa estrutura multifacetada, a ação transformadora destina-se a construir condições para que os paradigmas emergentes possam ser experimentados, em oposição à reprodução dos velhos paradigmas, voltados à dominação. Esses espaços são os seguintes: a) a esfera doméstica, cujo paradigma dominante é constituído pela família patriarcal, em contraposição à emergência da democratização do direito doméstico, baseado na autoridade partilhada, na prestação mútua de

cuidados, dentre outros; b) o espaço da produção, no qual reina o expansionismo capitalista, a ser transformado em um novo padrão pautado em unidades de produção baseadas em cooperativas autogeridas; c) o mercado, no qual o consumo voltado para as satisfações individualistas possa ser direcionado para as necessidades humanas, por meio do estímulo a um consumo solidário; d) o espaço comunitário propriamente dito, em que a “sociedade colonial”⁴¹, representada por antigas formas de organização pautadas na exclusão das diferenças, possa dar espaço à identidade múltipla, inacabada, valorizando o senso comum emancipatório orientado para uma ação multicultural e democrática; e) a esfera da cidadania, constituída pelas relações entre o Estado e a sociedade e entre os membros da sociedade. Nesse espaço, o paradigma emergente é voltado à democracia radical, à realização dos direitos humanos, transformando as relações de poder em autoridades partilhadas; f) o espaço mundial, no qual o paradigma do desenvolvimento desigual e da soberania exclusiva seja transformado em soberania recíproca e democraticamente permeável.

Nesses espaços estruturais, a construção do paradigma emergente pressupõe uma tripla transformação: do poder em autoridade partilhada, do direito despótico em direito democrático, e do conhecimento-regulação em conhecimento-emancipação.

Os espaços privilegiados para a formação dessas redes solidárias, na perspectiva do presente trabalho, são três das seis esferas indicadas por Sousa Santos: o espaço doméstico, o comunitário e o da cidadania. Nesses espaços, é possível reinterpretar os conflitos, instrumentalizando-os para o exercício da autonomia, sob uma perspectiva solidária.

A autonomia é a capacidade de autodeterminação de um ser humano ou de uma coletividade. Segundo Franco, é o “poder de se administrar por si mesmo, criando as normas – *nomos*, para si mesmo – *auto*”. Mas, conforme adverte o mesmo autor, o exercício da autonomia pressupõe uma relação de poder, de vez que cada um, em sua auto-suficiência, não se volta à realização da humanização. Assim, para romper com a lógica do poder, a autonomia deve se universalizar, por meio da construção de um “mundo unificado por comum-humanização”.⁴²

O conceito de autonomia aqui adotado tem portanto essa dimensão da alteridade e seu desenvolvimento ocorre nos locais em que as pessoas erigem suas vidas e enfrentam as dificuldades, em comunhão com as outras. É nessas arenas locais – doméstica, comunitária e da cidadania – que os cidadãos podem desenvolver a capacidade de refletir, dialogar e decidir em comunhão os seus conflitos, dando ensejo à realização da autonomia política, no sentido de resgate do *auto nomos*, condição para a radicalização da democracia. Ela requer mais participação popular, menos exclusão social e, conseqüentemente, mais justiça social. São nessas esferas que o cidadão comum sente que é possível intervir na vida política, exercitando a cidadania. Nesses espaços, as pessoas constroem suas relações e fazem escolhas ao longo da vida. No âmbito local, o cidadão se sente mais capacitado, ao constatar que é possível participar e influir nas decisões que digam respeito à sua vida, transformando-se em protagonista da própria história.

Esses espaços são os *auditórios relevantes* dos quais nos fala Sousa Santos⁴³, nos quais a *novíssima retórica* pode ser praticada. Vimos que para haver um equilíbrio dinâmico que penda a favor da emancipação, há que se transformar a solidariedade em forma hegemônica de saber. Para tanto, a estratégia é a proliferação dessas novas comunidades que englobam o senso comum, o conhecimento, a vida, os conflitos, os consensos. É a reinvenção da comunidade por meio do exercício de novas práticas que criem solidariedade.

Mas esse não é um processo espontâneo, pois não se trata de criar uma reunião de consensos indistintamente. Esse é um processo histórico que deve ser construído e uma de suas ferramentas é a justiça comunitária, capaz de transformar os conflitos em oportunidades emancipatórias.

Posto que as esferas aqui identificadas como espaços privilegiados para a reinvenção da emancipação no direito não são estatais, há que se analisar o papel que o Estado pode vir a desempenhar nessa nova articulação entre direito, ética e justiça.

d) O Estado como novíssimo movimento social

A retração do Estado como instrumento regulatório revela que uma nova forma de organização política está a emergir, "articulada pelo Estado e composta por um híbrido painel de fluências, redes e organizações nos quais elementos estatais, não estatais, nacionais e globais combinam e se interpenetram."⁴⁴

O *Estado como novíssimo movimento social*⁴⁵ é um processo de criação de um espaço público não-estatal. Nessa nova constelação política, o Estado fragmentado converte-se em um campo de disputas de diferentes projetos e interesses. De um lado, novas formas de fascismo societal buscam consolidar suas regulações despóticas, privatizando a esfera estatal. De outro, forças democráticas buscam espaço para a experimentação de projetos que contribuam para o exercício de uma democracia redistributiva.

Cabe pois ao Estado o papel de coordenação das diferentes organizações que atuam no campo dessas disputas: "A luta democrática é assim, antes de mais, uma luta pela democratização das tarefas de coordenação. Enquanto antes se tratou de lutar por democratizar o monopólio regulador do Estado, hoje há sobretudo que lutar pela democratização da perda desse monopólio."⁴⁶

O Estado está a desempenhar uma tarefa redistributiva, na medida em que coordena e cria os critérios de inclusão e exclusão sociais. Nesse novo cenário, a democracia também deve ser redistributiva, não se limitando à sua forma representativa. A democracia participativa opera não somente nessa coordenação estatal, mas sobretudo no espaço público onde os agentes privados disputam seus interesses: "Por outras palavras, não faz sentido democratizar o Estado se simultaneamente não se democratizar a esfera não-estatal. Só a convergência dos dois processos de democratização garante a reconstituição do espaço público de deliberação democrática."⁴⁷

Democracia participativa implica cidadania ativa e o seu incremento constitui um mecanismo de combate à proliferação dos fascismos societais que emergem como resultado da perda do monopólio regulatório do Estado.

A conversão do Estado em *novíssimo movimento social* pressupõe ainda a busca por novos investimentos, processo designado por Sousa Santos de *Estado experimental*. Trata-se do espaço no qual desenhos institucionais alternativos vão sendo esboçados, a fim de experimentar novas formas de deliberação democrática sobre diversos aspectos da sociabilidade. Para o autor, o Estado deve se transformar em um “campo de experimentação institucional, permitindo que diferentes soluções institucionais coexistam e compitam durante algum tempo, com caráter de experiências-pilotos, sujeitas à monitorização permanente de coletivos de cidadãos a fim de proceder à avaliação comparada de desempenhos”⁴⁸. Para tanto, o Estado deve adotar padrões mínimos de inclusão social, a fim de estimular o aumento da cidadania ativa.

A construção de um direito democrático é, pois, parte integrante dessa estratégia. Nesse contexto, a emergência de novas formas de resolução de litígios voltadas para o resgate da autodeterminação e da solidariedade confere ao cidadão comum o *status* de protagonista na construção de uma justiça participativa. Ao Estado cabe a tarefa de valorizar, e até mesmo promover as iniciativas comunitárias de realização da justiça, investindo na sua capacidade emancipatória e de neutralização dos fascismos societais.

Na sua relação com o Estado, a justiça comunitária deve preservar sua autonomia, beneficiando-se, porém, da estrutura estatal para sua implementação. É o uso não-hegemônico de um instrumento hegemônico.

V. A justiça comunitária para a emancipação. Uma síntese parcial

A reunião dos componentes até aqui analisados, sob a perspectiva da *teoria crítica pós-moderna*, demonstra ser possível e necessária a articulação entre direito, ética e justiça, sob um enfoque transformador.

Nessa perspectiva, a justiça comunitária constitui um movimento contra-hegemônico, a desafiar a imposição de um modelo de realização da justiça monolítico e pretensamente universal. A justiça comunitária para a emancipação cria uma cadeia circular entre o conflito, o diálogo, a solidariedade, a comunidade em rede e o Estado, sob a qual novas práticas sociais emergem. É que, a partir de um novo olhar sobre o conflito, o diálogo surge como uma ferramenta de mediação capaz de criar novos saberes e promover a alteridade. Essa transição do colonialismo para a solidariedade tece novas redes sociais nas esferas próximas da vida – o espaço doméstico, a comunidade, a cidadania. A participação do Estado nesse processo, estimulando as iniciativas e coordenando as diferentes experiências, resguardada a autonomia comunitária, potencializa a capacidade de transformação social exatamente no local onde os conflitos emergem. E aqui temos o (re)início da cadeia circular a gerar novos diálogos.

Assim, a mediação comunitária mostra-se apta a operar em diversos setores da vida. No espaço doméstico, as relações sociais são preservadas, por meio de uma mediação voltada para o resgate do afeto e para a partilha da responsabilidade, sob a prestação de cuidados mútuos. No espaço comunitário, a mediação dos conflitos voltada para a co-responsabilidade na busca de soluções comuns, cria novas relações sociais de respeito à diversidade, de criação de uma identidade múltipla e de exercício da

alteridade. Por fim, no espaço da cidadania, a mediação possibilita a radicalização da democracia, na medida em que restitui ao cidadão a capacidade de autodeterminação, realiza os direitos humanos e transforma as relações de poder.

A partir da restauração da discrepância entre as experiências sociais e as expectativas – eliminada pela crise da modernidade –, a justiça comunitária reinventa a emancipação social.

Nesse sentido, é fundamental que as práticas de mediação sejam protagonizadas por membros da própria comunidade, posto que mediadores estranhos ao universo cultural comunitário não estão aptos a desempenhar uma tarefa que, como vimos, não se limita a celebrar consensos. Esses novos atores podem vir a ser os que operam com os movimentos sociais, ou mesmo os que, a partir da prática da mediação, passem a integrá-los ou mesmo constituí-los. Todo o potencial emancipatório dos movimentos populares pode estar articulado a novas práticas de resolução de conflitos. Conforme adverte José Geraldo de Sousa Junior, “a partir da constatação derivada dos estudos acerca dos chamados novos movimentos sociais, desenvolveu-se a percepção, primeiramente elaborada pela literatura sociológica, de que o conjunto das formas de mobilização e organização das classes populares e das configurações de classes constituídas nesses movimentos instauravam, efetivamente, práticas políticas novas, em condições de abrir espaços sociais inéditos e de revelar novos atores na cena política capazes de criar direitos.”⁴⁹

Além disso, os centros de mediação comunitária devem buscar uma comunicação com instituições estatais ou não-estatais voltadas para outras finalidades, que não necessariamente a mediação, de forma a criar uma rede de múltiplos saberes que se intercomunique, potencializando assim o trabalho e a formação de seus mediadores como agentes de transformação social. A mediação comunitária pode, pois, contribuir para a articulação entre diversos agentes coletivos.⁵⁰

Por fim, a articulação em rede de experiências de justiça comunitária, em escala nacional e global, pode fundar um movimento alternativo capaz de promover um diálogo, por meio da troca de experiências, criando um auditório contra-hegemônico que, sob um movimento duplo, localize o global e globalize o local, a partir de uma *teoria da tradução*.

O alvo desse movimento é a comunidade excluída, na medida em que a inclusão social que se busca por meio da justiça comunitária para a emancipação é uma das dimensões da efetivação dos direitos humanos. O potencial transformador dos conflitos é, pois, o nosso ponto de partida.

A justiça comunitária como parte da realização dos direitos humanos encontra um enorme desafio a ser enfrentado. Trata-se do confronto entre os princípios de igualdade, representados pela cidadania, e os princípios da diversidade, que preserva as identidades culturais. Para tanto, há que se promover sociabilidades que encontrem uma base comum de inclusão e pertença. Nas palavras de Sousa Santos, “a solidariedade como forma de conhecimento é o reconhecimento do outro como igual, sempre que a diferença lhe acarrete inferioridade, e como diferente, sempre que a igualdade lhe ponha em risco a identidade”.⁵¹

Notas

1. Teoria talhada por Boaventura de Sousa Santos, conforme referências bibliográficas expostas neste trabalho.
2. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 34.
3. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Reinventar a democracia*.
4. ROUANET, Sérgio Paulo, *Mal-estar na modernidade*, p. 22.
5. SOUSA SANTOS, Boaventura de. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 35.
6. TARNAS, Richard, *A epopéia do pensamento ocidental*, p. 381.
7. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 69.
8. Idem, p. 69.
9. Ibidem, p. 69.
10. Ibidem, p. 383.
11. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 91.
12. Idem, p. 71.
13. Ibidem, p. 139-164.
14. Ibidem, p. 64.
15. De acordo com Araujo Pinto: "São bastante conhecidos os fatores de passagem que marcam a ruptura do paradigma liberal: a eclosão de movimentos revolucionários na Europa (a partir, principalmente, de 1948), o surgimento e crescimento de doutrinas de feição socialista ou anarquista (que tinham como ponto comum a forte rejeição ao Estado Liberal então vigente) e a organização de setores da sociedade em novos grupos de pressão (sujeitos coletivos de direito, como associações ou sindicatos profissionais) (...). Diante da pressão para modificações na estrutura da sociedade, duas alternativas principais se apresentaram: reforma ou revolução. Prevaleceu, como se sabe, na Europa Ocidental, a via reformista. A reação do Estado às revoltas e conflitos sociais deu-se mediante uma mudança de paradigma: o surgimento do Estado Social". (ARAUJO PINTO, Cristiano Paixão, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p. 22).
16. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 150.
17. ARAUJO PINTO, Cristiano Paixão, *Arqueologia de uma distinção: o público e o privado na experiência histórica do direito*, p. 23.
18. Há que se ressaltar, conforme Araujo Pinto, que "a crise do Estado Social não é exclusivamente fiscal ou administrativa. Ela é, antes de tudo, uma crise de déficit de cidadania e democracia. A crise de cidadania decorre da carência, gradativamente percebida, de participação efetiva do público nos processos de deliberação da sociedade política. A identificação do público com o estatal acabou por limitar a participação política ao voto. A isso se aduziu uma estrutura burocrática centralizada

- e distanciada da dinâmica vital da sociedade. (...) O Estado Social passou, como exaustivamente descrito, a atrair para si a tarefa de prover a compensação e inclusão". (Ibidem, p. 25).
19. Conforme assinala Carvalho Netto, ao analisar a crise do paradigma do Estado Social: "Tem lugar aqui o advento dos direitos de 3ª geração, os chamados interesses ou direitos difusos, que compreendem os direitos ambientais, do consumidor e da criança, dentre outros. São direitos cujos titulares, na hipótese de dano, não podem ser clara e nitidamente determinados. (...) Associações da sociedade civil passam a representar o interesse público contra o Estado privatizado ou omissivo. Os direitos de 1ª e 2ª geração ganham novo significado. Os de 1ª são retomados como direitos (agora revestidos de uma conotação sobretudo processual) de participação no debate público que informa e conforma a soberania democrática de um novo paradigma, o paradigma constitucional do Estado Democrático de Direito e seu direito participativo, pluralista e aberto." (CARVALHO NETTO, Menelick de, *A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito*, p. 7).
 20. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 156.
 21. Idem, p. 14.
 22. Ibidem, p. 13.
 23. Ibidem, p. 14.
 24. Ibidem, p. 16.
 25. Ibidem, p. 17.
 26. Para uma melhor compreensão dessa estrutura, ver o item c) do Capítulo IV intitulado "As redes e a reinvenção da comunidade", neste trabalho.
 27. SHONHOLTZ, Raymond, *Neighborhood justice systems: work, structure, and guiding principles*, p. 7-8.
 28. Idem, p. 14.
 29. BUSH, Robert A. Baruch; FOLGER, Joseph P., *The promise of mediation: responding to conflict through empowerment and recognition*, p. 81-84.
 30. SCHWERIN, Edward, *Mediation, citizen empowerment and transformational politics*, p. 6.
 31. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 29-30.
 32. Idem, p. 103.
 33. MENKEL-MEADOW, Carrie, *Mediation*, p. xxxi.
 34. GUTMANN, Amy; THOMPSON, Dennis, *Democracy and disagreement*, p. 12.
 35. "Pelo fato de que nossa visão histórica de mudança social esteve sempre condicionada a batalhões bem ordenados, estandartes coloridos e proclamações calculadas, ficamos perdidos ao nos confrontarmos com a penetração bastante sutil de mudanças simbólicas de dimensões cada vez maiores, processadas por redes multiformes, distantes das cúpulas de poder. São nesses recônditos da sociedade, seja em redes eletrônicas alternativas seja em redes populares de resistência comunitária, que

- tenho notado a presença dos embriões de uma nova sociedade, germinados nos campos da história pelo poder da identidade”. E conclui: “O caráter sutil e descentralizado das redes de mudança social impede-nos de perceber uma espécie de revolução silenciosa que vem sendo gestada na atualidade.” (CASTELLS, Manuel, *O poder da identidade, A era da informação: economia, sociedade e cultura*, v. 2, p. 426-427).
36. AGUIAR, Roberto Armando Ramos, *Procurando superar o ontem: um direito para hoje e amanhã*, p. 71.
 37. Idem, p. 76.
 38. Ibidem, p. 76.
 39. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 271.
 40. Idem, p. 334 e 342.
 41. Ibidem, p. 339.
 42. FRANCO, Augusto. *Ação local: a nova política da contemporaneidade*, p. 61 e 80.
 43. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 106.
 44. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Toward a new legal common sense*, p. 489.
 45. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *Reinventar a democracia*, p. 59-69.
 46. Idem, p. 61.
 47. Ibidem, p. 62.
 48. Ibidem, p. 65.
 49. SOUSA JUNIOR, José Geraldo. *Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas*, p. 45.
 50. Conforme Sousa Junior: “Caracterizados a partir de suas ações sociais, estes novos movimentos sociais, vistos como indicadores da emergência de novas identidades coletivas, isto é, coletividades políticas, sujeitos coletivos, puderam elaborar um quadro de significações culturais de suas próprias experiências, ou seja, do modo como vivenciam suas relações, identificam interesses, elaboram suas identidades e afirmam direitos.” (SOUSA JUNIOR, José Geraldo, *Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas*, p. 47).
 51. SOUSA SANTOS, Boaventura de, *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*, p. 246.

Capítulo 5 - Administração alternativa de conflitos: perspectivas para a ampliação do acesso à justiça e a prevenção à violência

Moema Dutra Freire*

Este texto surgiu da reflexão quanto às possibilidades de maior integração entre as áreas de justiça e segurança pública, especialmente no tema “administração alternativa de conflitos”. Na área de justiça, um dos principais desafios é a promoção do acesso a uma ordem jurídica justa, ou seja, não apenas garantir aos cidadãos acesso universal às instituições de administração da justiça, mas também assegurar que as controvérsias apresentadas sejam resolvidas com eficiência e eficácia. Já na segurança pública, a prevenção à violência é um dos temas de maior preocupação.

Os temas “acesso à justiça” e “prevenção à violência”, entretanto, são geralmente tratados separadamente na literatura. Contudo, alguns indícios estimulam reflexões sobre a sua inter-relação: a obra de Lima (2002), por exemplo, defende que grande parte dos homicídios tem origem em pequenos conflitos gerados na própria comunidade. O autor demonstra que os principais motivos dos homicídios na Grande São Paulo são conflitos sociais, como brigas domésticas, em bares, ou entre vizinhos. Afirma ainda que os conflitos estão ligados a um contexto onde o Estado é incapaz de se legitimar como mediador eficaz de conflitos.

Dessa forma, a atuação no início do conflito, administrando-o corretamente, pode evitar que alcancem proporções violentas. Essa reflexão sugere a importância do aspecto preventivo da justiça que, se corretamente adotado, pode trazer contribuições importantes para a prevenção da violência. Outro ponto relevante é a falta de credibilidade no sistema de justiça e o conseqüente sentimento de impunidade. Esses fatores podem contribuir para o desencadeamento da violência, pois estimulam os indivíduos a buscarem a resolução de seus litígios por conta própria. Nesse contexto, o problema está não no fato da resolução ocorrer fora do processo judicial formal, mas sim na opção pelo recurso à violência, situação que tem crescido consideravelmente.¹

Adicionalmente, apesar de não ser possível desconsiderar a necessidade e a importância de investir-se no aprimoramento da eficiência do Poder Judiciário na administração dos conflitos, somente esse movimento

* Bacharel em Relações Internacionais e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, com dissertação intitulada *Acesso à justiça e prevenção à violência: reflexões a partir do projeto justiça comunitária*. No campo profissional, tem atuado no campo da cooperação técnica internacional, com foco nas áreas de justiça e segurança pública. No âmbito acadêmico, suas principais áreas de interesse são avaliação de políticas públicas, acesso à justiça e prevenção da violência.

não é suficiente. A ênfase apenas da lógica punitiva da justiça pode reforçar a tendência do aumento crescente do encarceramento, contribuindo para ampliar um outro gargalo já existente: a falta de vagas e a precariedade de infra-estrutura do sistema prisional.²

Para favorecer o equilíbrio desse processo, poder-se-ia pensar na alternativa da administração da justiça ser realizada de forma a contribuir para a prevenção à violência, evitando que pequenos conflitos tomem proporções violentas e contribuindo para a criação de uma cultura de administração pacífica de conflitos.

Nesse sentido, as iniciativas de administração alternativa de conflitos possuem características promissoras, como um esforço complementar aos movimentos de modernização processual e de estrutura que já compõem o processo de reforma do Judiciário. Essas iniciativas podem trazer uma contribuição interessante para a prevenção da violência e criação de uma cultura de resolução pacífica de conflitos nas comunidades, sendo elementos interessantes para serem incluídos como parte das políticas de prevenção à criminalidade.

Não se pretende aqui, entretanto, afirmar que o acesso à justiça possui um potencial de impacto para prevenir a violência como um todo. É imprescindível lembrar que ela possui várias formas de manifestação e que nem todas podem ser influenciadas pela ampliação do acesso à justiça³. Este texto tem foco especial em conflitos manifestados no âmbito comunitário, como brigas entre vizinhos, assuntos de família, pequenos furtos, lesões corporais leves, etc. Mesmo nesses tipos de conflitos, como a violência é multicausal, apenas o estímulo à adoção de práticas de administração pacífica de conflitos não garante a não-manifestação da violência em todos os casos, mas pode ser um importante fator de influência dentre aqueles que atuam na prevenção de manifestações de violência.

Assim, indo além da abordagem comum, que busca relacionar ações de fomento do acesso à justiça apenas à promoção da cidadania, o presente texto buscará identificar elementos que possam fomentar a discussão sobre a relevância do acesso à justiça para a atuação coerente do Estado na manutenção da paz na sociedade, por meio da adequada administração de conflitos.

I. Acesso à justiça e prevenção à violência: qual o papel da administração pacífica de conflitos?

Para entender-se como a administração pacífica de conflitos se relaciona com as questões do acesso à justiça e da prevenção à violência, torna-se necessária uma breve introdução sobre esses conceitos. O acesso à justiça é um direito humano e um caminho para a redução da pobreza, por meio da promoção da equidade econômica e social⁴. Onde não há amplo acesso a uma justiça efetiva e de qualidade, a democracia está em risco e o desenvolvimento não é possível⁵. Assim, a ampliação do acesso à justiça no país é uma contribuição certa na ampliação do espaço público do exercício da cidadania, na promoção e defesa da coesão social de grupos e segmentos populacionais e no fortalecimento da democracia.

A expressão “acesso à justiça” é de difícil definição. Existem dois posicionamentos dominantes quanto ao seu significado: o mais simplista deles percebe o “acesso” apenas como admissão aos mecanismos de julgamento do Estado; já uma segunda corrente, cuja percepção será adotada neste estudo, defende que o “acesso à justiça” extrapola a mera admissão formal aos tribunais – como defendido por Watanabe (1996), argumenta-se que é imperioso, para a efetivação do referido direito, que seja viabilizado o acesso a uma “ordem jurídica justa”. No entanto, por várias barreiras no acesso à justiça⁶, esse direito acaba por não ser concretizado na prática.

A redução da violência e a garantia da segurança dos cidadãos são hoje um grande desafio para o governo federal, os governos estaduais, os governos municipais e a sociedade civil. O estudo de alternativas e o desenvolvimento de ações não apenas de combate, mas – e principalmente – de prevenção, são prioritários para a qualidade de vida e o desenvolvimento do país.

A violência é conceituada, na literatura, de muitas formas diferentes. Para o contexto da reflexão apresentada neste artigo, torna-se interessante mencionar brevemente a perspectiva de alguns autores quanto a esse fenômeno. Santos (1993, p. 79 e 108) percebe o conceito sob a perspectiva de que o excesso de regulação não tem garantido o exercício do direito. Isso faz com que seja violado o princípio da credibilidade da lei, que é o elemento que permite o planejamento individual da vida privada e do investimento social de médio e longo prazo.

Para o autor, essas condições conduzem a uma elevada taxa de incerteza do mundo social: a impotência individual em ajustar-se ao mundo deriva justamente do reconhecimento de que a retribuição da sociedade, isto é, dos outros, independe da contribuição do indivíduo. De onde se segue a erosão das normas de convivência social, a tendência ao isolacionismo e ao retorno ao estado da natureza, e a anomia.

Ao contrário da posição de vários outros autores, Arendt (1994) defende a distinção entre poder e violência. A autora argumenta, ainda, que não são somente distintos entre si, mas são também inversamente proporcionais: quanto mais poder um governo exerce, menos violência necessita empregar; quanto mais violento for um governo, menos poder possui. Nesse sentido, o cerne da violência está aliado à ineficácia instrumental e simbólica do Estado, ou seja, a impotência gera violência. Para Arendt (1994), a violência surge quando o Estado enfraquece.

Nesse sentido, o Estado passaria a representar no imaginário coletivo a ilegitimidade para administrar os conflitos interpessoais. As partes em conflito elegeriam um campo paraestatal na resolução de suas lutas interpessoais (muitas vezes com recurso à violência), renunciando, portanto, às regras universais e impessoais do Estado de Direito. A Justiça, nessa perspectiva, ao não ser capaz de solucionar satisfatoriamente os conflitos no tecido social, abre espaço para a penetração de meios paralelos de resolução de conflitos.

Quanto à insuficiência dos mecanismos de regulação disponíveis e sua relação com a violência, Adorno (1999) destaca a forte crise vivenciada

pelo sistema de justiça criminal (incapacidade do Estado em aplicar as leis e garantir a segurança da população): os crimes crescem em velocidade acelerada, muito além da capacidade de resposta por parte das agências encarregadas do controle repressivo da ordem pública; cresce o sentimento coletivo de impunidade (os crimes crescem, se tornam mais violentos e não chegam a ser punidos); também ocorrem outras conseqüências: aumento da seletividade dos casos a serem investigados, com o conseqüente aumento do arbítrio e da corrupção; excesso de formalismos, contribuindo para acentuar a morosidade judicial e processual; elevado número de casos arquivados por impossibilidade de serem investigados (Adorno, 1999, p. 140).

A conseqüência mais grave desse processo é a descrença dos cidadãos nas instituições promotoras de justiça. Por não confiarem na intervenção do Poder Público, os cidadãos buscam saídas, que vão desde a segurança privada, até a “proteção” de traficantes locais ou a resolução de conflitos por conta própria. “Tanto num como noutro caso, seus resultados contribuem ainda mais para enfraquecer a busca de soluções proporcionada pelas leis e pelo funcionamento do sistema de justiça criminal” (Adorno, 2001, p. 99).

Já Azevedo (2005, p. 212), ao analisar a situação no Brasil e na Argentina, aponta deficiências no funcionamento das instituições responsáveis pelo controle do crime, assim como o aumento das taxas de criminalidade, como fatores que resultam em uma crescente perda de legitimidade do sistema de justiça, incapaz de justificar o seu alto grau de seletividade e de arbítrio. Para o autor, ampliar a capacidade institucional do sistema de justiça, aumentando a sua legitimidade e diminuindo a insatisfação quanto à sua atuação efetiva, preparando-o para lidar com a realidade contemporânea dos conflitos, em bases democráticas, é fundamental.

As reflexões dos autores acima ressaltam o problema da crise de confiança no sistema de justiça e de seus efeitos na busca de saídas para o problema por parte da população. O problema-chave é que, por muitas vezes, ao não encontrarem na Justiça o caminho para a resolução de seus conflitos, os indivíduos recorrem a mecanismos paraestatais violentos (gangues, chefes do tráfico, justiceiros, etc). O estímulo à criação de mecanismos alternativos de administração de conflitos, pacíficos e complementares à Justiça formal, parece ser um interessante caminho para reverter a tendência de administração violenta mencionada.

Nesse contexto, os mecanismos de administração alternativa e pacífica de conflitos criados no âmbito comunitário são de especial interesse. Eles podem oferecer contribuição especial à criação de regras informais que favoreçam comportamentos cooperativos e pacíficos e facilitem a aproximação da comunidade ao sistema de justiça formal, aumentando a confiança nele.

Nesse sentido, cabe mencionar as políticas públicas de acesso à justiça que visam a promoção da educação em direitos e deveres, bem como as que estimulam o “empoderamento” da comunidade para a construção conjunta das soluções aos litígios, por meio do estabelecimento de

mecanismos alternativos de resolução pacífica de conflitos. Essas práticas que aproximam a Justiça da comunidade e criam uma maior identidade dos cidadãos com o Poder Público, contribuindo para a maior aceitação e percepção de legitimidade das instituições formais e aumentando os custos de comportamentos desviantes.

A prática da mediação comunitária de conflitos pode também se revelar como um mecanismo de enrobustecimento do tecido social, estimulando a criação de uma cultura de fortalecimento de valores cooperativos e pacíficos. Nesse contexto, mais uma vez, políticas públicas de acesso à justiça que ofereçam aos indivíduos a oportunidade de conhecerem os seus direitos e os mecanismos pelos quais podem reclamar a sua violação, podem reinseri-los no sentimento de comunidade e fortalecer os seus laços, incentivando-a a zelar pelo cumprimento das regras entre seus membros e, quando necessário, fazendo uso do sistema público de justiça para reparar a violência.

O que se pretende com a apresentação desses pontos é enfatizar que o sucesso do Estado em prevenir e controlar a violência⁷ depende em grande medida da forma como os conflitos são administrados. Em outras palavras, o estímulo à adequada administração de conflitos (seja pelo sistema formal ou pelo fomento a sistemas alternativos, muitas vezes estabelecidos no âmbito comunitário, de forma complementar à Justiça formal) é papel fundamental do Estado na prevenção da violência.

II. Resolução alternativa de conflitos: surgimento e perspectivas

A emergência e o desenvolvimento de métodos alternativos de resolução de litígios⁸, reunidos sob o movimento denominado ADR (*alternative dispute resolution*), ocorreu nos Estados Unidos, nas décadas de 1960 e 1970. Esse processo foi o resultado de dois movimentos sociopolíticos aparentemente contraditórios. De um lado, o ADR mostrou-se um remédio para lidar com o excessivo número de demandas judiciais que, uma vez não absorvidas pelo sistema oficial, causavam insatisfação e descrédito na Justiça. De outro, o movimento ADR constituiu um meio de contestação da centralidade do monopólio estatal, visando valorizar o espaço comunitário e estimular a participação ativa na solução dos conflitos (Falsarelli, 2003, p. 69-71).

O movimento de disseminação das práticas de ADR também é observado no Brasil. Várias das experiências de resolução alternativa de conflitos surgiram como iniciativas de ONGs e, posteriormente, algumas acabaram sendo absorvidas pelo Estado, na forma de políticas públicas. Essa observação demonstra a existência de uma área cinzenta no campo da administração da justiça, uma área na qual o Poder Público não tem conseguido oferecer a administração de conflitos de forma satisfatória, seja pela deficiência de estrutura ou pela inadequação das soluções existentes à plena administração de determinados tipos de conflitos.

Dentre as experiências de resolução alternativa de conflitos, este texto tem foco especial naquelas aplicadas no âmbito comunitário. O fortalecimento e expansão de políticas públicas voltadas ao fomento da resolução comunitária de conflitos talvez seja um importante auxílio para a

superação da crise do sistema de justiça, ao buscar-se a resolução de conflitos sem que eles ingressem na processualística tradicional, com a participação e empoderamento da comunidade.

Essas experiências de resolução comunitária de conflitos podem ser importantes também para a área de segurança pública, pois o aumento da confiança nos mecanismos de solução de litígios disponíveis pode ser uma relevante contribuição para o campo da prevenção à violência, por meio da criação e fortalecimento de regras informais que favoreçam a aceitação das instituições formais e a adoção de práticas de administração pacífica de conflitos nas comunidades.

Os mecanismos de resolução alternativa de conflitos possuem um potencial muito maior quando se possibilita que haja a participação da própria comunidade no processo, aumentando a identidade entre o mecanismo de administração de conflitos e o seu beneficiário. O Estado possui um papel fundamental nesse processo, por meio da formulação e implementação de políticas públicas que valorizem a resolução pacífica de conflitos na esfera comunitária, em complementaridade aos esforços de reforma do sistema formal que já vêm sendo desenvolvidos.

No entanto, há de se fazer a ressalva de que nem todos os conflitos podem ser solucionados por mecanismos alternativos de solução de controvérsias. Estes têm potencial especialmente relevante para conflitos interpessoais de menor gravidade, evitando que sejam resolvidos de forma violenta. Acima de tudo, é necessário zelar para que a aplicação desses mecanismos sempre tenha por base o respeito aos direitos fundamentais, evitando resoluções arbitrárias. Eles têm de ser entendidos, ainda, não como substitutos do sistema de justiça, mas como um mecanismo complementar que auxilie a desvalorizar as formas violentas de resolução de disputas. Dessa forma, os esforços para o aumento da eficácia do sistema de justiça continuam sendo imprescindíveis.

No âmbito das experiências de administração alternativa de conflitos, o emprego de diferentes técnicas de mediação possui grande destaque. Uma breve reflexão quanto aos efeitos potenciais do uso de tais técnicas possibilita vislumbrar as contribuições que podem ser oferecidas pelas experiências de ADR. No entanto, essa análise traz à tona também algumas precauções que, se não observadas, podem reverter os possíveis efeitos benéficos dessas iniciativas, trazendo prejuízos ao pleno exercício de direitos.

A mediação possui potencial especial para os conflitos oriundos de relações continuadas ou cuja continuação seja importante, como as relações familiares ou de vizinhança, porque permitirá o restabelecimento ou aprimoramento das mesmas. Nesses casos, a mediação possibilita a compreensão do conflito pelas partes, para que possam melhor administrá-lo e evitar novos desentendimentos no futuro.

Como a mediação é um processo por meio do qual as próprias partes chegam a uma solução para o conflito em questão, ela apresenta chances muito maiores de que os envolvidos considerem satisfatória a solução adotada. A participação direta dos interessados na construção do

acordo para determinado litígio – ao contrário das soluções tradicionais, geralmente impostas por um terceiro “imparcial” (juiz) –, também aumenta a legitimidade da solução perante as partes e, conseqüentemente, a probabilidade de que cumpram voluntariamente o acordo estabelecido.

Essa forma de administração de conflitos representa um grande potencial para os esforços de ampliação do acesso à justiça, pois possui vantagens nas dimensões de eficiência (rapidez da solução) e eficácia (satisfação quanto às soluções), alinhando-se com o conceito de acesso à justiça adotado neste artigo (acesso a uma “ordem jurídica justa”). A mediação também pode exercer uma influência interessante no aspecto da confiança na Justiça. Ao oferecer uma solução com grande probabilidade de rapidez e satisfação, pode contribuir para modificar percepções cristalizadas de ineficiência e impunidade associadas ao sistema de justiça.

No entanto, esse processo de aumento da confiança na Justiça formal por meio de mecanismos alternativos (mediação) só ocorre quando é percebida a ligação entre esses mecanismos alternativos e o Estado. Se a complementaridade entre os mecanismos alternativos e o sistema de justiça formal não for enfatizada, corre-se o risco de que sejam percebidos como os únicos sistemas nos quais se pode confiar, em detrimento do sistema de justiça formal. Nesse caso, poderiam até obter sucesso na criação de regras informais que valorizem a resolução alternativa de conflitos, mas essas regras passariam a valorizar apenas os mecanismos informais. Nessa situação, os mecanismos alternativos prejudicariam a confiança na Justiça formal, ao invés de trabalhar pela ampliação do acesso à justiça, por meio da complementaridade entre os dois sistemas (formal e alternativo).

Mas então, por que o sistema formal não é transformado, para apenas adotar procedimentos semelhantes à mediação? É importante lembrar que, como já mencionado, a mediação possui potencial especial para conflitos oriundos de relações continuadas ou cuja continuação seja importante, como as relações familiares ou de vizinhança, porque permite o restabelecimento ou aprimoramento das mesmas. Ela tem um alto poder preventivo, ao possibilitar a resolução satisfatória de pequenos conflitos, evitando que eles se agravem.

No entanto, em diversos outros temas de maior complexidade legal, e especialmente nas situações em que há grande desequilíbrio de poder entre as partes⁹, ela não apresenta o mesmo potencial, sendo necessárias outras formas de administração de conflitos. Apesar de, devido à natureza do processo, a mediação apresentar uma maior probabilidade de cumprimento voluntário dos acordos, por diversos motivos, eles podem sofrer desvios, sendo necessária então uma outra instância para garantir o seu cumprimento.

Dado o seu potencial de inovação e transformação, as experiências de mediação de conflitos têm se multiplicado no país. No entanto, essa multiplicação se deu sem qualquer homogeneidade. Essa diversidade de formas de administração de conflitos, reunidas sob o nome de “mediação”, está presente mesmo no âmbito das iniciativas promovidas pelo próprio Poder Público.

Como não existe a definição de uma política pública nessa área, com o estabelecimento de algumas diretrizes mínimas, principalmente na área de capacitação de mediadores, para a implantação de experiências que façam uso da mediação de conflitos, a sua implementação tem se dado de maneira indiscriminada, podendo trazer inclusive prejuízos para a resolução de conflitos, em determinados locais. O problema é ainda mais grave quando a ação é promovida pelo próprio Poder Público, pois essa iniciativa pode – ao invés de auxiliar, com uma dinâmica de complementaridade – vir a prejudicar a atuação da Justiça formal, se não adequadamente implementada.

Uma outra linha de reflexão que foi trazida recentemente para o Brasil é a abordagem da justiça restaurativa (Brasil. Ministério da Justiça, 2005a). Esse modelo foi aplicado inicialmente em países como o Canadá, Nova Zelândia e Austrália e está relacionado à aplicação de métodos de negociação e mediação na solução de conflitos, por intermédio da inclusão da vítima e comunidade no processo. Esse modelo de reação estatal ao delito volta sua atenção não só para a sociedade ou para o infrator, mas pretende conciliar os interesses e expectativas de todas as partes envolvidas no problema criminal, por meio da pacificação da relação social conflituosa que o originou. Desse modo, objetiva a criação de uma perspectiva propositiva e transformadora, a partir da restauração de todas as relações abaladas, com dividendos positivos para todas as partes envolvidas.

No Brasil, as experiências com essa abordagem de justiça são recentes, com a implementação, em 2004, de três experiências-piloto¹⁰, que têm por objetivo testar a aplicação desse modelo ao contexto brasileiro. Apesar do pequeno período de implementação dessa abordagem, o que já se pode perceber é que, mais uma vez, aqui, o problema da definição de conceito e metodologia aparece.

Se analisados os elementos comuns a grande parte dos conceitos de mediação, ou seja: (i) processo voluntário; (ii) mediador como terceira parte desinteressada; (iii) mediador sem poder de decisão; (iv) solução talhada pelas partes em conflito; além das características de (v) busca do resgate das raízes dos problemas; e (vi) reconstrução dos laços que haviam sido rompidos entre os participantes, presentes em algumas abordagens, percebe-se que algumas das concepções de “mediação” aproximam-se muito do que entende-se por “justiça restaurativa”.

A diferença maior entre as duas abordagens consiste no fato das experiências de justiça restaurativa, no Brasil, estarem sendo implementadas dentro do Poder Judiciário. No entanto, nada impede que a abordagem da justiça restaurativa – que pode ser entendida mais como princípios voltados à restauração dos laços entre os envolvidos em um conflito, e não como uma metodologia de administração de controvérsias propriamente dita – seja aplicada também na esfera comunitária. Nesse caso, poder-se-ia adotar a metodologia de mediação de conflitos, orientada por princípios restaurativos.

No entanto, ao invés de estimular a sinergia e espaços de articulação entre as diferentes denominações, essa diferenciação entre as duas abordagens mencionadas acima cria mais um espaço de divisão entre grupos que adotam uma ou outra concepção quando, na verdade, muitos deles estão aplicando a mesma metodologia e princípios, apenas sob denominações diferentes.

A inexistência dessa definição clara prejudica até mesmo a avaliação das iniciativas já em implementação, pois torna difícil o estabelecimento de parâmetros de comparação entre as diversas linhas metodológicas, muitas vezes abrigadas sob a mesma denominação. Dessa forma, para possibilitar o desenho de uma política pública na área de administração alternativa de conflitos, o primeiro passo é essa clarificação metodológica, com a definição de princípios mínimos a serem adotados por ações implementadas nessa área.

III. Resolução alternativa de conflitos: perspectivas para a formulação de políticas públicas

Para iniciar a reflexão apresentada neste tópico, é importante destacar brevemente alguns dos principais elementos que influenciam a existência de barreiras ao acesso à justiça.

(i) desconhecimento de direitos e deveres ou de como acessar o Judiciário: não há no sistema de justiça formal uma sistemática regular de esclarecimento da população sobre direitos e deveres. Apesar de existirem algumas iniciativas isoladas de fomento da informação sobre justiça aos cidadãos, esta continua sendo uma importante barreira ao acesso à justiça.

Como agravante ao fato de não existirem ações consolidadas de informações sobre direitos e deveres à população, as características do sistema de direito brasileiro produzem um distanciamento entre a população e a Justiça e dificultam ainda mais a compreensão dos seus princípios básicos de funcionamento. O domínio público é o lugar controlado pelo Estado de acordo com “suas” regras, de difícil acesso e, portanto, onde tudo é possivelmente permitido, até que seja proibido ou reprimido pela “autoridade”, que detém não só o conhecimento do conteúdo, mas, principalmente, a competência para a interpretação correta da aplicação particularizada das prescrições gerais (Kant de Lima, 1999).

Essas características do sistema de direito brasileiro agravam a possibilidade de internalização das leis vigentes pelo cidadão, prejudicando o seu cumprimento voluntário (seja por desconhecimento das regras vigentes ou pela não-aceitação delas, por serem percebidas como “descoladas” da realidade das comunidades).

(ii) elevadas custas judiciais e dificuldade de acompanhamento do processo, devido ao grande número de recursos possíveis e à necessidade de advogado: quanto às custas judiciais, o *Diagnóstico do Poder Judiciário* (Ministério da Justiça, 2004) demonstra que não há qualquer padronização nas custas judiciais cobradas em cada Estado brasileiro, pois eles utilizam

critérios diferentes para calcular os valores devidos nos processos. Os valores fixos variam de um mínimo de R\$2,00 até cerca de R\$16.000,00, havendo ainda Estados cujas custas são calculadas por um percentual do valor total da causa.

Para grande parcela da população brasileira, mesmos os custos mais baixos podem impossibilitar o acesso à justiça. Segundo dados do IBGE, a renda média do brasileiro, em 2001, era de apenas R\$ 595, o que torna difícil que grande parcela da população possa arcar com as custas judiciais. Em agravo a esse quadro, no que diz respeito à assistência jurídica gratuita, as Defensorias Públicas, apesar de materializarem um direito constitucionalmente previsto, não conseguem atender à demanda existente (Brasil. Ministério da Justiça, 2004).

Além dos custos diretos mencionados acima (custas processuais e honorários advocatícios), há de se considerar ainda custos indiretos, como os relacionados ao deslocamento das partes ao local onde se situa o mecanismo de administração de conflitos (Tribunal, JEC, etc) e a cópias e autenticação de documentos.

Quanto ao deslocamento, ele é exigido tanto para o início do processo como, posteriormente, para as várias etapas a ele relacionadas. A localização dos Tribunais e Juizados Especiais é muitas vezes bastante distante de algumas regiões urbanas, principalmente das menos favorecidas. Apesar de aparentemente não serem tão elevados, para um cidadão de baixa renda, sucessivas necessidades de deslocamento, traduzidas no pagamento de várias passagens de transporte público, podem inviabilizar o início e, principalmente, o acompanhamento de um processo judicial.

(iii) falta de confiança no cumprimento das leis vigentes, manifestada pelo descrédito no funcionamento da Justiça: em pesquisa realizada pelo Ibope (2004) em quatro capitais brasileiras, constatou-se que a imagem geral do Judiciário manifestada pela população é predominantemente negativa, sendo ele associado a uma entidade poderosa e distante, fechada em si mesma e “estática” (antiquada, morosa, extremamente burocrática e de muito pouca mobilidade).

Em pesquisa realizada pelo DataUnB (2005), apenas 23,2% dos entrevistados concordaram que o sistema judiciário atende bem às necessidades do povo brasileiro e 83,9% concordaram que o ele tem problemas e deveria ser reformulado. Em adição a esses números, pesquisa de opinião pública realizada na América Latina¹¹, em 2002, apontou que apenas 32,5% dos brasileiros confiavam no Poder Judiciário.

A lista acima não é exaustiva, mas apresenta alguns elementos que influenciam diretamente a adequada administração de conflitos. Especialmente o último elemento, que destaca a questão da confiança na Justiça, é chave para compreender por que em várias ocasiões prevalece o recurso a mecanismos paraestatais, muitas vezes violentos.

O que se pode fazer então para reverter esse processo? Várias iniciativas voltadas à modernização da estrutura e processo da Justiça formal estão em curso e a sua continuidade e fortalecimento é imprescindível.

Contudo, a implementação de políticas públicas de administração alternativa de conflitos, com foco no âmbito comunitário, pode atuar de forma complementar a esse processo, mobilizando a sociedade civil para contribuir para a superação de algumas das deficiências mencionadas acima. É o fomento à parceria entre Estado e comunidade, com foco na administração pacífica de conflitos.

Nesse sentido, as políticas públicas de resolução alternativa de conflitos com maior potencial de impacto na prevenção à violência seriam aquelas que promovessem a conscientização sobre direitos e deveres, bem como a resolução eficiente e eficaz dos conflitos. Para o alcance de soluções eficazes, a existência de mecanismos simples de acionamento dos mecanismos de resolução de controvérsias adotados por determinada política, a participação ativa das partes na construção da solução, assim como a existência de meios para garantir o cumprimento das decisões tomadas são vistas como fundamentais. Por fim, a proximidade desses mecanismos com a comunidade, fazendo com que ela se identifique e confie no instituto de promoção da justiça ali presente complementa o potencial de sucesso dessas políticas.

IV. Conclusão

Este texto destaca o grande potencial das iniciativas de ADR, especialmente as implementadas no âmbito comunitário, para a administração pacífica de conflitos, evitando que pequenas controvérsias tomem proporções violentas e contribuição para a construção de uma cultura de paz nas comunidades.

A ausência de mecanismos pacíficos de administração de conflitos nas comunidades e as barreiras de acesso ao sistema de Justiça formal estimulam a busca por mecanismos paraestatais, muitas vezes violentos, para a resolução de controvérsias. Dessa forma, o fortalecimento da Justiça formal e a implementação de políticas públicas que estimulem o estabelecimento de mecanismos informais de administração pacífica de conflitos, complementares à Justiça formal, podem favorecer a opção voluntária pela resolução não-violenta de conflitos nas comunidades.

As iniciativas de ADR possuem ainda uma dupla contribuição: (i) para o processo de reforma do Judiciário, ao possuírem um grande potencial de auxílio à derrubada das barreiras de acesso à justiça, por meio do estabelecimento de uma parceria entre Estado e comunidade na administração de conflitos; (ii) para as políticas públicas de prevenção à violência, ao representarem um novo paradigma a ser incorporado dentre as possíveis ações a serem adotadas nessa área.

Nesse sentido, destaca-se a importância da integração entre ações na área de justiça e segurança, com foco na resolução pacífica de conflitos e na prevenção à violência oriunda de conflitos interpessoais mal administrados. Considerando essa perspectiva, é importante estabelecer a sua relação com um novo conceito de segurança, que possui alguns elementos de articulação entre esses dois setores: a perspectiva de segurança cidadã.

A perspectiva de segurança cidadã surgiu na América Latina a partir da segunda metade da década de 90, e tem como princípio a implementação integrada de políticas setoriais no nível local. No contexto dessa implementação, um dos principais focos dessa abordagem é o conceito de convivência, ou seja, a ausência de violência nas relações interpessoais e sociais: *“La convivencia se ha definido como la cualidad que tiene el conjunto de relaciones cotidianas que se dan entre los miembros de una sociedad cuando se han armonizado los intereses individuales con los colectivos y por tanto los conflictos se desenvuelven de manera constructiva.”* (Serrato, 2005, p. 2).

Nesse sentido, uma política pública que busca a convivência cidadã tem de buscar a modificação de regras de comportamento que regulam tais relações, de forma a diminuir os índices de violência. Esse conceito ressalta ainda a noção de “viver em meio à diferença”, que é de especial relevância nas sociedades contemporâneas, caracterizadas pela heterogeneidade e multiculturalismo.

Dessa forma, uma política pública de segurança cidadã envolve várias dimensões, reconhecendo a multicausalidade da violência e a heterogeneidade de suas manifestações. Uma intervenção baseada no conceito de segurança cidadã tem necessariamente de envolver as várias instituições públicas e a sociedade civil, na implementação de ações planejadas a partir dos problemas identificados como prioritários para a diminuição dos índices de violência e delinquência em um território. Segundo esse modelo, definem-se então cinco categorias principais de intervenção (Serrato, 2005, p. 9):

- (i) as dirigidas ao cumprimento voluntário de normas;
- (ii) as que buscam a inclusão social e a diminuição dos fatores de risco;
- (iii) as que têm como propósito a melhoria dos contextos urbanos associados ao medo e ao perigo real (recuperação de espaços públicos);
- (iv) as que facilitam o acesso dos cidadãos a mecanismos institucionais e/ou alternativos de resolução de conflitos; e
- (v) as que possuem foco na construção de capacidades institucionais, melhoria da eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais e da confiança dos cidadãos em tais instituições.

A ampliação do acesso à justiça por meio de mecanismos alternativos de resolução de conflitos está diretamente relacionada aos componentes (i), (iv) e (v), mencionados acima. Dessa forma, as políticas públicas de acesso à justiça com maior potencial de impacto no problema da violência devem ter como eixos centrais a busca dos seguintes resultados:

- (i) aumento do cumprimento de normas de convivência;
- (ii) aumento da capacidade dos cidadãos para que estimulem outros ao cumprimento pacífico de normas;
- (iii) aumento da capacidade de concertação e de administração pacífica de conflitos entre os cidadãos;
- (iv) melhoria da imagem e da confiança na Justiça pelos cidadãos.

Ainda no âmbito da integração, ressalta-se ainda o potencial de otimização das ações de prevenção na comunidade por meio da integração de projetos de ADR implantados nas comunidades com os policiais atuando nas localidades atendidas. Essa integração facilitaria a aproximação entre polícia e comunidade e otimizaria a resolução dos problemas surgidos no âmbito comunitário, por meio da referência de casos recebidos pelos agentes comunitários à polícia – e vice-versa – observando-se os temas nos quais cada um dos atores possuiria melhores perspectivas para atuar.

Por fim, é necessário lembrar ainda que os mecanismos de administração alternativa de conflitos não substituem a Justiça formal. Tão importante quanto introduzir práticas de administração alternativa na Justiça, é também trabalhar por ações de modernização e fortalecimento de sua estrutura e processo. Defende-se aqui, sim, que seja ampliada a discussão quanto às esferas nas quais poder-se-ia utilizar a administração alternativa de conflitos – no âmbito do Poder Público e devidamente sistematizadas, como parte das ações de modernização da Justiça brasileira – e que a implementação desses mecanismos se dê de forma articulada com as instituições de segurança pública, passando a ser incluída dentre as políticas públicas de prevenção da violência.

Notas

1. Pode-se destacar aqui, novamente, as conclusões apresentadas na obra de Lima (2002).
2. Segundo estatísticas do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), a média mensal de inclusões e liberações, no 2º semestre de 2003, mostra que enquanto 9.391 presos eram incluídos por mês no sistema, apenas 5.897 eram liberados. Isso significa um saldo de 3.494 presos a mais por mês, ou 41.928 presos a mais por ano, que se somam ao efetivo já acumulado nos estabelecimentos penais do país.
3. Como exemplo, pode-se mencionar o crime organizado que, a princípio, por ser regido por outros fatores, não sofreria uma influência da internacionalização de práticas de administração pacífica de conflitos.
4. Sobre a relação entre acesso à justiça, redução da pobreza e promoção do desenvolvimento, vide: Rajesh Choudree, *Poverty and Access to Justice: an overview*, UNDP. Oslo Governance Centre (Disponível em: <www.undp.org/governance/cd/documents/25.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2006); e Daniela Ikawa, *O programa do PNUD para o acesso à justiça – uma aproximação descritiva* (Disponível em: <<http://www.conectasur.org/files/PNUD.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2006). Já Pinheiro (2001) enfatiza a relação entre a estrutura e funcionamento do Poder Judiciário e o crescimento econômico de um país, destacando a relação entre um quadro institucional adequado e o estímulo aos investimentos e operação eficiente dos mercados.
5. Essa perspectiva que considera o acesso à justiça como fundamental ao desenvolvimento faz parte do novo paradigma de desenvolvimento humano, consolidado na década de 90, que – ao contrário da concepção teórica das décadas anteriores, que associa desenvolvimento a crescimento econômico – privilegia o desenvolvimento como uma ampliação das escolhas disponíveis para os seres humanos, incorporando outras dimensões, além da econômica. Para informações sobre esse tema, vide: UNDP. *Human Development Report 1990: Concept and measurement of human development*. New York: United Nations Development Programme, 1990.
6. Em suma, as principais barreiras de acesso à justiça podem ser divididas em: (i) econômicas; (ii) geográficas; (iii) de funcionamento do Poder Judiciário; (iv) sociais; e (v) culturais.
7. Essa reflexão remete ao principal pressuposto de alguns teóricos contratualistas para a criação do Estado, ou seja, a proteção da vida, evitando o estado de natureza hobbesiano ou o estado de guerra de Locke.
8. Os principais métodos alternativos de resolução de conflitos são a mediação, a arbitragem e a negociação. Contudo, como este artigo objetiva analisar apenas os mecanismos adotados fora do processo judicial tradicional, optou-se por trabalhar apenas o conceito de mediação.
9. Quando há grande desequilíbrio de poder entre as partes, o processo de construção conjunta da solução fica prejudicado, podendo uma das

partes ser coagida a adotar soluções mais favoráveis àquela que conta com maiores recursos de poder.

10. As experiências-piloto de justiça restaurativa estão sendo implementadas no Distrito Federal, Porto Alegre e São Caetano do Sul.
11. Disponível em: <www.latinobarometro.org/>. Acesso em: 20 set. 2005.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 4, n. 8, p. 84-135, jul./dez. 2001.
- _____. Insegurança versus direitos humanos: entre a lei e a ordem. *Tempo Social: Revista de Sociologia*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-154, out. 1999.
- ARENDT, Hanna. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Crime e justiça criminal na América Latina. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 13, p. 212-241, jan./jun. 2005.
- _____. Seis anos de juizados especiais criminais: um olhar sócio-jurídico. *Boletim do IBCrim*, São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais (IBCCrim), v. 9, n. 107, p. 24-25, out. 2001. Edição Especial.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BID). *Estudo do Poder Judiciário Brasileiro: Relatório Final – Poder Judiciário do Estado da Bahia*. Brasília, 2002.
- _____. *Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro*. Brasília, 1998.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Sistema Penitenciário no Brasil: diagnóstico e propostas*. Brasília, 2005.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Reforma do Judiciário. *Diagnóstico do Poder Judiciário*. Brasília, 2004.
- BRASIL. Ministério da Justiça. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). *Estudo diagnóstico: Defensoria Pública no Brasil*. Brasília, 2004.
- _____. *Justiça restaurativa*. Brasília, 2005a.
- _____. *Sistemas alternativos de solução e administração de conflitos: mapeamento de programas públicos e não-governamentais*. Brasília, 2005b.
- BUSCAGLIA, Eduardo. *Investigating the links between access to justice and governance factors: an objective indicators' approach*. Vienna: United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, 2001.
- BUSH, R. Folger, J. *The promise of mediation: responding to conflict through empowerment and recognition*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1994.
- CAOVILLA, Maria Aparecida Lucca. *Acesso à justiça e cidadania*. Chapecó: Argos Editora Universitária, 2003.
- CALDEIRA, Teresa. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp, 2000.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- CHOUDREE, Rajesh. *Poverty and access to justice: an overview*. UNDP, Oslo Governance Centre. Disponível em: <www.undp.org/governance/cd/documents/25.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2006.

- DATAUnB. *A imagem do Judiciário junto à população brasileira*. Relatório de Atividades da Consultoria para Construção do Sistema Integrado de Informações do Poder Judiciário. Brasília: Universidade de Brasília, 2005.
- DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- DAVIS, Corinne. *Favela justice: a study of dispute resolution in a Rio slum*. Illinois: Latin American Studies Association (LASA), 1998.
- FALSARELLI, Gláucia. *Justiça comunitária: por uma justiça da emancipação*. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, 2003.
- FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Participação político-social - 1988: justiça e vitimização*. Rio de Janeiro, 1990. v. 1.
- GARRETT, Robert D. Mediation in native America. *Dispute Resolution Journal*, p. 38-49, mar. 1994
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Editora Abril, 1974. (Os Pensadores).
- IKAWA, Daniela. *O programa do PNUD para o acesso à justiça – uma aproximação descritiva*. Disponível em: <<http://www.conectasur.org/files/PNUD.pdf>>. Acesso em: 5 jan. 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE OPINIÃO PÚBLICA E ESTATÍSTICA (IBOPE). *Relatório Final: Pesquisa Qualitativa - Projeto "Imagem do Poder Judiciário"*. São Paulo, 2004.
- KANT DE LIMA, Roberto. Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público. *Revista Brasileira de Sociologia e Política*, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, n. 13, p. 23-38, 1999.
- KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-124, 2º semestre, 2000.
- LIMA, Renato Sérgio de. *Criminalidade urbana: Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo*. São Paulo: Sicurezza, 2002.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. São Paulo: Ibrasa, 1963.
- MESQUITA NETO, Paulo de. Violência e incerteza política no Brasil. In: MESQUITA NETO, Paulo de et al. *A violência no cotidiano*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 9-42.
- PERALVA, Angelina. *Violência e democracia: o paradoxo brasileiro*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- SADEK, Maria Tereza. Judiciário: mudanças e reformas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p.79-101, 2004.
- SADEK, Maria Tereza; LIMA, Fernão Dias de; ARAÚJO, José Renato de Campos. O Judiciário e a prestação da justiça. In: SADEK, Maria Tereza. *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 39-41.
- SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Razões da desordem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SERRATO, Hector. *Hacia una política integral de convivencia y seguridad ciudadana en América Latina: marco conceptual de interpretación-acción*. 2005. (Mimeo).

SINHORETTO, Jacqueline. Corpos do poder: operadores jurídicos na periferia de São Paulo. *Sociologias*, n. 13, p. 136-161, jan./jun. 2005

WATANABE, Kazuo. *Justiça, promessa e realidade: o acesso à justiça em países ibero-americanos*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

ZALUAR, Alba. Violência e crime. In: MICELI, S. (Org). *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*. São Paulo: Sumaré; ANPOCS, 1999. p. 13-107.

_____. ZALUAR, Alba Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 3-17, jul./set. 1999.

Capítulo 6 - A justiça em sociedades de risco*

Clifford Shearing**
Les Johnston***

O paradigma da punição é atrativo devido à forma parcimoniosa com que integra as características instrumental e simbólica da imposição de medidas judiciais. Este trabalho analisa a relação entre essas duas características, em um contexto em que são priorizados o risco e a redução do risco. O ponto central que motiva este trabalho é de caráter normativo: que oportunidades, se existentes, a criação de técnicas focadas em riscos apresenta para minimizar nossa confiança na punição como uma técnica para controle da segurança? Nosso argumento é que a mentalidade do risco promoveu a exploração de técnicas alternativas que trazem à baila a rigorosa combinação de punição com o controle da segurança. Um dos principais pontos abordados por este trabalho é se é possível aos sujeitos experimentarem uma sensação de justiça que não seja centrada na punição. Tal situação existe, alegamos, no caso de uma iniciativa de controle de segurança que um de nós intermediou na África do Sul.

* Agradecemos a revista *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, pela gentil colaboração de nos autorizar a traduzir e reproduzir este artigo. Documento original publicado em: Shering, C., Jonhston, L., 2005. "Justice in the risk society". *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*. 38(1), April.

** Professor da Research School of Social Science da Australian National University, onde é também co-diretor da Security 21 - International Centre for Security and Justice. Sua linha de pesquisa versa sobre as tendências da governança, que explora por meio de análises da governança da segurança. Seus projetos são direcionados aos desenvolvimentos na área de governança na Austrália, Argentina, Irlanda do Norte e África do Sul. Suas publicações mais recentes são: com Les Johnston, *Governing security: explorations in policing and justice*. Routledge, 2003; e com Jennifer Wood, *Imagining security*. Willan, 2005.

*** Professor de Criminologia e Diretor de Pesquisa do Institute of Criminal Justice Studies da Portsmouth University do Reino Unido. Antes de exercer esse cargo, foi professor de Criminologia na Universidade de Tesside (1994-2000) e Diretor do Centro pelo Policiamento e Estudos da Justiça Criminal da Universidade de Exeter (1991-1994). Seu interesse de pesquisa inclui a governança da segurança pública e comercial, policiamento comunitário, gerência do risco e segurança e teoria social e política. Publicou artigos nas revistas *Urban Studies*, *Policing and Society*, *Modern Law Review*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, *International Criminal Justice Review*, *British Journal of Criminology*, *Political Quarterly*, *International Journal of the Sociology of Law and Sociological Review*. É autor dos seguintes livros: *Marxism, class analysis and socialist pluralism*, London: Allen and Unwin, 1986; *The rebirth of private policing*, London: Routledge, 1992; *Policing Britain: risk, security and governance*, Harlow: Longman, 2000; *Governing security: explorations in policing*, London: Routledge, 2003 (em co-autoria com Clifford Shearing).

Quando uma atitude é tão profundamente enraizada em nosso pensamento que a consideramos uma verdade absoluta, uma objeção séria e consistente a tal atitude corre o risco de parecer ridícula (Singer, 1975, p. 202).

Tomamos emprestado nosso título do fantástico livro de Barbara Hudson (2003), cujo tema, assim como este, é a relação entre as características instrumental e simbólica da imposição de medidas judiciais dentro de um contexto em que o risco e a redução do risco são priorizados. Assim como Hudson, argumentamos que a análise da relação entre medidas instrumentais e simbólicas é uma área essencial do inquérito para entender e dar forma à imposição de medidas contemporâneas. Assim como ela, acreditamos que repensar a relação entre risco e justiça é um desafio essencial para o controle da segurança. Ao explorar esse desafio, começamos por atravessar alguns caminhos muito percorridos antes de utilizarmos outros, bem menos percorridos.

I. A punição e seus custos

A principal questão que motiva este trabalho é de caráter normativo, isto é: que oportunidades, se existentes, a explosão de tecnologias/técnicas focadas no risco apresenta para minimizar nossa confiança na punição como uma técnica de controle da segurança?

Nossos motivos para abordar essa questão são óbvios. Em sua essência está a simples observação ética feita por Andrew von Hirsch, em seu segundo tratado inovador sobre punição e como ela pode e deve ser justificada: as punições ferem aqueles que são a elas submetidos e uma sociedade decente deveria procurar manter a imposição proposital de sofrimento ao mínimo possível (1993, p. 4).

Além dessa diretriz ética essencial, existem motivos pragmáticos e associados para se manter as punições, particularmente a forma de punição preferida de nossas sociedades - a reclusão - ao mínimo possível. As prisões não são apenas locais para "imposição proposital de sofrimento", elas também custam muito, tanto em termos financeiros quanto em outros termos. Como esses custos são bastante conhecidos, vamos apenas ilustrá-los aqui com dados da Austrália, Canadá, Rússia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos.

Primeiro, considerem as evidências dos custos financeiros relativos às punições com e sem reclusão. Os números a seguir são relativos à Inglaterra e ao País de Gales.

Tabela 1

Custos financeiros das punições (Inglaterra e País de Gales)	Custos anuais (£)
Medida determinando a reabilitação à comunidade	3.000
Medida determinando a prestação de serviços à comunidade	2.000
Medida determinando a reabilitação e a prestação de serviços à comunidade	4.000
Medida determinando o tratamento com medicamentos e exames	8.000
Programa intensivo de supervisão e fiscalização	6.000
Recolhimento em instituições de guarda de menores infratores (menores de 18 anos)	42.000
Reclusão de adultos	27.000

Fonte: *Rethinking Crime and Punishment* (2002)

No Canadá, a situação é bastante parecida. Em 2000-2001, o custo para manutenção de uma pessoa em um presídio federal era de \$185,44 por dia, enquanto o custo de medidas alternativas, tais como *surcis*, supervisão de fiança e trabalho comunitário supervisionado variaram entre \$5,00 e \$25,00 por dia (Elizabeth Fry Society, 2002). O mesmo ocorre na Austrália, em que o custo médio diário por detento por dia é de \$202,30 (*Productivity Commission* [Comissão de Produtividade] 2004). Outras alternativas de condenações são significativamente menos onerosas, tais como a reclusão periódica por \$119,00 a prisão domiciliar por \$57,00 e a liberdade condicional, o *sursis* e serviços comunitários variando entre \$9,00 e \$4,00 por infrator por dia. (*Bureau of Crime Statistics and Research* [Secretaria de Pesquisas e Estatísticas sobre a Criminalidade], 2002). Esses números não incluem os custos esporádicos dos estabelecimentos, que são logicamente muito maiores no caso dos presídios que nas outras opções.

No entanto, os custos sociais e humanos - algumas vezes não intencionais, mas que não causam menos sofrimento - são os que mais pesam. Em 2002, na Inglaterra e no País de Gales, 94 detentos cometeram suicídio, um aumento de 29% sobre o número total do ano anterior (*Howard League for Penal Reform*, 2003[Liga Howard pela Reforma Penal]). No Canadá, a taxa média de automutilação nas penitenciárias é quase o dobro da taxa estimada para a população em geral. Em um estudo canadense, 59% das mulheres condenadas por crimes federais relataram que desenvolveram comportamentos prejudiciais a si mesmas (*Elizabeth Fry Society*, 2002 [Sociedade Elizabeth Fry]). A situação na Austrália não é diferente. Aqui encontramos um nível de problemas de saúde mental e doenças mentais de três a quatro vezes mais alto na população presidiária que na população em geral. Estatísticas atuais demonstram que cerca de 85% dos detentos de New South Wales experimentaram algum episódio de psicose, ansiedade, uso de drogas ou desvios de comportamento no último ano (Butler; Milner, 2003). Suicídio é outro dos principais problemas, com 39% de tentativas de suicídio entre mulheres detentas e 21% entre os homens detentos, no período 2002-2003, número que mais que triplicou, desde os anos 80 (SCIPP, 2000, p. 16).

Outro problema grave é a contaminação e transmissão de doenças infecciosas, tal como tuberculose. Os presídios lotados da Rússia produziram novas cepas de tuberculose resistentes aos medicamentos que se espalharam entre a população em geral. Aqui se estima que, a cada ano, 30.000 detentos deixem os presídios com tuberculose, um dos motivos pelos quais as taxas de infecção pela doença triplicaram na população em geral, nos últimos 10 anos. Nos Estados Unidos, o *Federal Center for Disease Control and Prevention* (Centro Federal para Controle e Prevenção de Doenças) tem um departamento dedicado à questão de doenças infecciosas nos presídios. No entanto, há uma escassez de dados confiáveis sobre o problema. O *Bureau of Justice Statistics* (Departamento de Estatísticas da Justiça) indicou que, em 1996, 24.000 detentos eram HIV positivos no país, embora um estudo mais recente realizado pela entidade sem fins lucrativos *National Commission on Correctional Health Care* (Comissão Nacional sobre Assistência Correcional à Saúde) elevou esse número para 47.000 - 10 vezes a taxa da população em geral (World Health Organisation, 2004).

Uma das questões mais controversas diz respeito ao número de detentos infectados pelos vírus HIV e da Hepatite C em prisões, por meio da utilização de agulha compartilhada, relação sexual sem preservativo e estupro. Em um estudo australiano, 25% dos detentos de New South Wales entrevistados relataram terem sofrido atos de violência sexual e outros 50% relataram outros tipos de agressão (Heilpern, 1998). Um grupo de defesa de direitos baseado na Califórnia e chamado *Stop Prison Rape* (Chega de Estupro na Prisão) estimou que 364.000 presidiários são estuprados a cada ano (Weed, 2001). Reyes (n.d.) levanta duas questões importantes sobre o problema de doenças infecciosas nas prisões. Primeiro, os presidiários têm determinados direitos inalienáveis que lhes são garantidos por tratados e convenções internacionais, inclusive o direito à assistência médica e o de não serem infectados em decorrência de condições carcerárias inadequadas. Segundo, agora é impossível separar o problema da infecção nas prisões de problemas de saúde pública de maior abrangência quando, assim como na Rússia, há uma rotatividade anual de cerca de 300.000 presidiários. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que grande parte da brutalidade que se passa nos presídios pode ser mantida dentro dos muros dos presídios e à distância do restante da população, o mesmo não ocorre no caso de bactérias e vírus existentes nesses locais. Eles não são detidos pelas grades das prisões.

Todos os custos que acabamos de identificar são ainda maiores quando os presídios estão lotados. A superlotação é endêmica na maior parte do mundo e a probabilidade de essa situação vir a mudar, considerados os níveis de pobreza por toda parte, é muito remota. Dirk van Zyl Smith (2004), ao escrever sobre as prisões da África do Sul, fornece-nos dados úteis relativos a um país excepcionalmente pobre.

Em 31 de janeiro de 1995, o total da população presidiária na África do Sul era de 116.848. Em 31 de julho de 2002, era de 177.620. A capacidade total oficial do sistema penitenciário nessas datas era de 96.361 e 110.175, respectivamente. Isso significa que a taxa de ocupação em 31 de janeiro de 1995 era de 121% e, em 31 de julho de 2002, de 161%. Esses números presumem uma perfeita distribuição dos presidiários entre os vários presídios. No entanto, tal distribuição nunca acontece na prática. Mas, mesmo assumindo que tal proeza administrativa fosse alcançada, isso significaria que, em 31 de julho de 2002, o serviço penitenciário tinha que acomodar 67.445 presidiários além de sua capacidade. Trata-se de um aumento de 46.980 presidiários em relação a 31 de janeiro de 1995, quando o sistema penitenciário, como um todo, tinha “apenas” 20.485 presidiários acima de sua capacidade (van Zyl Smith, 2004).

Ainda van Zyl Smith acrescenta que: “(...) a crescente superlotação de unidades de presídios é realmente considerável. Em 30 de junho de 2002, 46 presídios tinham mais que o dobro de presidiários que oficialmente poderiam acomodar. Muitas deles são grandes penitenciárias. O resultado disso é que 46.194 presidiários, ou 26% do total da população presidiária, são mantidos em presídios em que as taxas de ocupação estão acima de 200% do número previsto oficialmente. Considerando que a área prevista para um presidiário em uma cela comunitária é de 3,344 metros quadrados, isso

significaria que os presidiários nas celas desses presídios podem ter menos que 1,722 metros quadrados cada” (van Zyl Smith, 2004).

Nas partes ricas do mundo, pode-se, em princípio, mitigar os custos sociais e humanos da reclusão, pois também se pode arcar com os custos financeiros de melhorias nos presídios. Entretanto, a possibilidade disso vir a ocorrer em partes mais pobres do mundo é mínima.

Considerados os custos intencionais e não intencionais da reclusão, deve haver, portanto, conforme ressaltado por Von Hirsch, bons motivos para a punição e, particularmente, para a reclusão de pessoas. Isso traz a pergunta: “Por que punir?” E é sobre isso que trataremos a seguir. Devemos olhar em particular o que torna a punição uma técnica tão atrativa e tão forte para o controle da segurança. Concluímos que a principal característica da atratividade da punição é a forma parcimoniosa com que a mesma integra as características simbólica e instrumental da imposição de medidas judiciais.

II. Por que punir?

Se formos fazer aquilo a que nos propusemos – isto é, explorar que oportunidades existem, em um contexto focado no risco, para minimizar a utilização de punições – precisamos considerar duas questões. Por que as pessoas governaram por meio de punições? E por que continuam a fazê-lo?

Na essência da atração pela punição como uma forma de controle de segurança está a parcimônia¹. O que torna as punições tão parcimoniosas é que elas promovem ou, talvez mais corretamente se acredite que promovam, ao mesmo tempo, tanto resultados instrumentais quanto simbólicos.

No nível instrumental, entende-se que a punição evita a desordem, impedindo delitos em nível específico e geral. A reclusão, por exemplo, incapacita os infratores, ao mesmo tempo em que os impede, e a outros, de cometerem futuras transgressões. Talvez o teórico que mais se aproximou desse ponto de vista tenha sido Beccaria (1764). Para ele, sanções físicas, tais como punições corporais, isolamento social e humilhação pública não pretendem atormentar os corpos – embora muitas vezes o façam – mas sim atingir o arbítrio de sujeitos racionais por meio de seu corpo. Beccaria entende que o objetivo da punição é tornar as impressões mais fortes e duradouras nas mentes dos sujeitos, com o mínimo de tormento necessário ao seu corpo, para evitar o crime. Assim, Beccaria começa com a alegação – da qual teremos mais a dizer adiante – de que a punição é um excelente veículo para a promoção da ordem social. Ele combina isso com o princípio monitorio de que, por ser prejudicial, a punição deve ser a mínima possível. De fato, perseguem-se duas metas: substituir a justiça arbitrária por punições devidamente calculadas e assegurar que tal punição seja a mínima necessária para garantir o impacto adequado sobre o arbítrio do sujeito. Tais metas proíbem mitigação ou clemência, ao mesmo tempo que asseguram que os infratores podem “andar livremente” (como sujeitos cujos arbítrios foram transformados), uma vez cumprida sua respectiva punição. A ênfase de Beccaria é, portanto, de natureza instrumental.

Como ressaltamos, porém, há também um lado simbólico na punição. Entende-se que a punição proporciona uma sensação de justiça. Ou

seja, a punição, quando devidamente aplicada, cria uma sensação de que foi dada ao delito uma resposta justa. Existem duas correntes influentes de pensamento contemporâneo que explicam e promovem o uso simbólico da punição.

De um lado, entende-se que a punição cria uma sensação de justiça, ao equilibrar uma lesão com outra. Nesse argumento kantiano, cometer delitos proporciona uma vantagem injusta ao infrator às custas de outros, por infringir-lhes a liberdade. A punição responde a essa infração injusta ao impor uma desvantagem que contrabalance o infrator. Isso restabelece o equilíbrio que o delito cometido afetou (McDermott, 2001). Quando isso acontece, alega-se que a igualdade, a integridade e a correção são restabelecidas, e é esse restabelecimento que torna a punição necessária e justa – a retificação do equilíbrio. Essa retificação de delitos passados por meio da compensação com uma desvantagem tem uma lógica simbólica particular que lhe é vinculada, segundo a qual, por assim dizer, dois delitos (ou mais precisamente, duas lesões) se compensam. Antony Duff é outro autor que desenvolve essa linha de argumentação. Assim como McDermott, ele faz distinção entre o prejuízo material de um delito e a lesão que esse prejuízo pode ter causado. A punição “pretende ser dolorosa ou onerosa, e a dor ou o ônus deve ser sofrido pelo crime” (2003, p. 53). Esse entendimento repercute em impulsos retribuidores ou, nas palavras de Duff, “torna plausível o sentido da idéia retribuidora de que os culpados merecem sofrer, ao mostrar-lhes o que merecem sofrer e o porquê” (p. 55).

De outro, entende-se que a punição proporciona uma sensação de justiça quando utilizada corretamente para censurar a transgressão (Duff inclui esse sentido em suas discussões, mas o amarra a uma sensação retribuidora de uma forma que von Hirsch evita em seu livro de 1993). Von Hirsch (1993), defende essa sensação de justiça em sua articulação sobre *just deserts* (recebimento da punição merecida). Aqui se entende que a justiça exige que as pessoas sejam punidas de acordo com o grau de culpabilidade de sua conduta criminal. A censura, por meio da punição, confirma que a vítima foi prejudicada em decorrência do ato culposo do infrator. Essa confirmação define o infrator como agente moral capaz de avaliar a pertinência de suas ações. Assim como no relato de Beccaria, essas duas versões de “se fazer justiça” asseveram que a punição é uma ferramenta eficaz – talvez a única ferramenta eficaz – para o controle da segurança de forma instrumental, enquanto, ao mesmo tempo, insistem que a punição deveria ser justificada e minimizada.

Alguns autores sustentam que, em um contexto simbólico, a punição não tem que ser vista como tendo qualquer efeito instrumental para ser justificada. Por exemplo, Patricia Morgan alega que: “A punição em seu sentido puro não é *para* fazer com que as pessoas obedeçam a uma regra moral no futuro: é uma expressão daquela regra em si. É, portanto, um equívoco perguntar ‘Para que serve a punição?’ a não ser que a pessoa esteja preparada para fazer a mesma pergunta sobre moralidade” (Morgan, 1978, citada em Wright, 1982, p. 187).

Qualquer que seja a verdade disso tudo, no entanto, os teóricos tipicamente incluem um elemento instrumental em suas teorias normativas. Assim, por exemplo, von Hirsch (1993), ao desenvolver seu relato sobre justiça

como uma censura, reconhece motivos instrumentais nas formas que exemplificam a parcimônia comentada anteriormente. Nessa óptica, o direito penal, por meio da censura incorporada às sanções prescritas, passa a mensagem de que determinados atos são transgressões e, ao fazê-lo, transmite aos agentes morais motivos para desistirem da transgressão. Entretanto, em vez disso, humanos falíveis podem ainda ser tentados a cometer transgressões. Por isso, a punição entendida como um “tratamento duro” – mais do que simplesmente por constituir um veículo para transmitir censura – também proporciona um motivo prudente (instrumental) que incentiva infratores (e potenciais infratores) a resistirem à tentação. Nesse relato, os motivos simbólicos e instrumentais para a punição estão firmemente ligados e sustentam um ao outro. Von Hirsch resume bem essa integração, como se segue: “As pessoas são consideradas como agentes morais, capazes de seriamente receber a mensagem transmitida por meio da sanção de que a conduta é repreensível. Mas, eles são falíveis... A função do desestímulo é a de proporcionar um motivo prudente para resistir à tentação” (von Hirsch, 1993, p. 13).

Podemos pensar sobre essa integração parcimoniosa de técnicas simbólicas e instrumentais para o controle da segurança como constituindo um “paradigma de punição” (Johnston; Shearing, 2003). Duas características principais desse paradigma são a importância da culpa e o fato de que a imposição de medidas judiciais está intrinsecamente vinculada à punição. Manter a ordem é punir.

São essas características principais que são abaladas pelo surgimento do que acabou sendo denominado de sociedade de risco. E é para essa idéia de sociedade de risco e dos desafios que seu desenvolvimento apresenta ao paradigma de punição que passamos a seguir.

III. A sociedade de risco e o controle da segurança

Uma das principais características de uma sociedade de risco, para Ulrich Beck (1992) – e a que é mais importante para a nossa discussão aqui –, é que muitos dos riscos que as pessoas enfrentam atualmente são riscos que terão conseqüências desastrosas se vierem a ocorrer. Um exemplo óbvio é o risco de um acidente nuclear, pois seria imprudente esperar que o evento ocorresse antes de tomar providências para evitá-lo. O que é necessário nesse novo contexto de risco é, portanto, a capacidade de “consertar o futuro” (Shearing; Leman-Langlois, 2004), de forma que esteja consertado antes que se torne um problema.

Ao mesmo tempo em que essa “mentalidade de risco” está associada ao surgimento de riscos catastróficos, a mesma se tornou agora um motivo genérico para a reparação *dos* e *reação contra* os riscos genéricos. Dessa forma, surgiu como uma mentalidade genérica que afeta a forma com que as pessoas em sociedades de risco pensam sobre e agem em resposta a todos os tipos de riscos. Um exemplo no controle da segurança é o aparecimento de técnicas direcionadas à prevenção de delitos sem necessariamente identificar e culpar infratores em particular. Em vez de esperar pelo problema e, então, culpar seu causador, essas técnicas incentivam

respostas pró-ativas, cujo objetivo é evitar que o problema ocorra. Em algumas jurisdições, as leis de trânsito estão agora menos focadas em identificar transgressores e, em primeiro em lugar, mais na disposição de técnicas destinadas a evitar que as violações ocorram. No Canadá, essas técnicas receberam o nome de *traffic calming* (moderação de tráfego).

Com o surgimento dessas técnicas de risco, o problema do controle da segurança deixou de ser interpretado como um em que o infrator tem que ser responsabilizado e punido. Mais precisamente, envolve um processo de antecipação e de prevenção de má conduta, de forma a evitar infratores, culpa e, conseqüentemente, a punição. Logicamente, não estamos sugerindo que isso se aplica a todo tipo de prevenção. De fato, mesmo num contexto de risco, grande parte da prevenção continua dispendendo de técnicas de tratamento duro. Nosso ponto não é que o sofrimento esteja fora das técnicas preventivas, mas sim que a mentalidade de risco incentivou a exploração de técnicas alternativas que levam em consideração a estreita ligação entre a punição e o controle da segurança. Isso abriu de forma significativa – e contrária às estipulações do paradigma de punição – a possibilidade de que a punição não precisa ser vista como essencial ao controle da segurança. Em vez de focar nas questões convencionais sobre “como” e “quando” o tratamento duro deveria ser aplicado, abriu-se uma possibilidade mais radical, isto é, se *precisamos* punir para controlar a segurança de forma eficaz. Do ponto de vista de nossa questão inicial sobre como a utilização da punição – e particularmente da reclusão – pode ser reduzida, trata-se, com certeza, de um incentivo.

IV. Risco e justiça

Há, entretanto, um empecilho, que se refere à aplicação dessas novas possibilidades sem punições a situações em que as transgressões já ocorreram. No entanto, esse empecilho não é de natureza instrumental, pois ainda é possível, nessas situações, a aplicação da mentalidade sobre considerações futuras que acabamos de descrever no nível instrumental.

Considerem, por exemplo, uma situação em que, ao final das operações de um dia, verifica-se a falta de US\$10.000 em um dos caixas do banco. Se uma mentalidade punitiva for trazida para analisar essa situação, a primeira pergunta a ser feita seria “houve uma transgressão?” Em outras palavras, “o dinheiro foi roubado?” Essa é exatamente a pergunta que a polícia faria se fosse chamada pelo banco para cuidar do caso; e, se isso se revelasse uma conduta ilegal, eles procurariam por um infrator que, se encontrado, seria punido.

Porém, essa não é a forma como os bancos normalmente lidam com essas situações. Em vez de perguntarem “o dinheiro foi roubado?”, possivelmente – talvez até provavelmente – perguntariam “como aconteceu essa perda e como podemos evitar que outras ocorram?” Nesse caso, a pergunta se a perda foi um furto não é relevante. A preocupação do banco é a de identificar a causa da perda e evitar que se repita. Além do mais, mesmo se o banco concluir que a causa foi um furto, a resposta poderá muito bem passar ao largo de punir o infrator. Afinal de contas, a propositura de uma ação contra o caixa e/ou a sua demissão poderão simplesmente

representar outra “perda” para o banco. Em vez disso, provavelmente o banco tomaria medidas para assegurar que tal pessoa (ou qualquer outro funcionário no mesmo cargo) não tenha condições de furtar dinheiro da mesma forma de novo. A lógica aqui é simples: esse caixa em particular não é nada diferente de qualquer outro, e a maioria deles aproveitaria uma oportunidade de se enriquecer se o banco for desatento o suficiente para dar-lhes a chance de fazê-lo. A solução, portanto, não é a de punir o infrator e demiti-lo; mas, mantê-lo em seu posto – presumindo-se que a pessoa seja, em todos os outros aspectos, um funcionário útil – e tomar medidas para evitar oportunidades de furtos futuros. Lógico, deverá haver a exigência de o infrator devolver o dinheiro furtado, mas isso não é uma punição no sentido que a utilizamos aqui. Também não será considerado um tratamento duro destinado a corrigir uma infração – pois não foi cometida nenhuma infração – isso também não representará censura, pois é improvável que haja alguma publicidade da transgressão.

Essa história indica que não há nada na mentalidade de risco que proíba suas principais características – a orientação futura e a falta de preocupação com a culpabilidade e com a transgressão – de serem aplicadas a situações em que o risco ocorreu de fato. Podemos responder aos riscos ocorridos usando a mesma mentalidade que é usada para os riscos potenciais. Mais uma vez, do ponto de vista de se evitar punições, isso deveria ser muito estimulante. Mas, o que acabamos de descrever ainda se restringe à exceção, e não se tornou a regra – pelo menos fora dos ambientes de empresas. Por que isso ocorre?

Ao responderem essa pergunta, os leitores podem refletir sobre suas próprias reações ao cenário que acabamos de descrever. Uma reação comum é as pessoas dizerem que esse tipo de resposta está boa quando a vítima for uma instituição – como um banco –, pois instituições não são emotivas por natureza. Vítimas institucionais podem se comportar mais racionalmente que aquelas que não são institucionais – e imaginam-se vítimas corporativas, nessa linha de pensamento, algo mais do tipo personificações corporativas do Sr. Spock do filme Guerra nas Estrelas. O que queremos dizer aqui é que enquanto uma mentalidade de risco pode ser aplicada onde for adequado pensar em termos puramente instrumentais, a mesma não pode ser aplicada onde uma resposta simbólica também seja exigida.

Essa resposta é perceptiva, já que chama a atenção, mais uma vez, à parcmônia do paradigma de punição, ao fato de que o paradigma em si preocupa-se com ambas as exigências instrumental e simbólica do controle da segurança – que é freqüentemente visto como segurança e justiça.

Isso traz o que parece ser um limite fundamental ao uso de uma mentalidade de risco para fins de “se fazer” ambas segurança e justiça. Esse limite ajuda a explicar por que a justiça, dentro do controle da segurança, veio a se tornar tão intimamente ligada à punição: pois, de fato, nossas teorias sobre justiça são fundamentalmente teorias de punição. Não é o argumento de Beccaria (a visão de que a segurança exige a punição) que se aplica aqui, pois está cada vez mais claro que as transgressões podem ser evitadas sem o uso de punições. Mais ainda, como os teóricos sobre justiça que discutimos anteriormente deixaram claro, é a nossa concepção

de justiça que exige a punição. Ou seja, é a característica simbólica, mais que a instrumental do controle da segurança, a responsável pela íntima ligação entre justiça e punição. Isso sugere que se o pensamento instrumental que sustenta nosso exemplo sobre o banco fosse mais difundido, teria que estar ligado a uma sensação de justiça que não estava intrinsecamente vinculado à culpabilidade e punição. Será que isso é possível?

Uma característica chave da justiça, conforme é convencionalmente entendida no controle da segurança, é que se trata de uma experiência que analisa o passado. Isso é verdade se pensarmos em justiça como um equilíbrio de lesões ou como censura. A justiça, nessa estrutura, exige uma resposta ao que ocorreu. É isso que cria uma ruptura entre a justiça e a mentalidade de analisar o futuro, uma característica das sociedades de risco. Como alguém pode ter uma experiência de justiça em um processo de análise do futuro tal qual apresenta a história do banco? Se alguém aceitar os argumentos que analisamos ao descrevermos o paradigma da punição, a resposta é que isso não é possível. Por quê?

A resposta pode ser encontrada na forma como a justiça tem sido concebida no controle da segurança. O que aconteceu foi que noções mais amplas de justiça – envolvendo razoabilidade, igualdade, retidão e imparcialidade – que são comuns em outros domínios, estão reduzidas, no controle da segurança, a idéias sobre equilíbrio e censura. De fato, a justiça está limitada, de forma que está igualada a *just deserts* (recebimento da punição merecida). No entanto, tal equação nos leva a uma pergunta: seria possível ampliar a justiça no contexto do controle da segurança, de forma a desatrelá-la da punição? É sobre isso que trataremos a seguir.

V. Justiça sem punição

Para responder à pergunta acima (isto é, se seria possível experimentar um senso de imparcialidade e igualdade como resposta às transgressões que não fosse centrada na punição), precisamos olhar além dos argumentos filosóficos. Dizemos isso por dois motivos. Primeiro, pois queremos focar em possibilidades experimentais, e não em teóricas. Segundo, pois é exatamente no nível teórico que uma falha de imaginação foi demonstrada no passado. Assim sendo, devemos considerar a experiência de pessoas que estão respondendo por transgressões por meio da aplicação de um tipo de mentalidade de risco que acabamos de descrever: pessoas que estão experimentando uma sensação qualificada como “justiça” ao atuarem numa mentalidade de riscos no futuro.

Essa situação existe, devemos argumentar, no caso de uma iniciativa de controle da segurança que um de nós esteve intermediando na África do Sul. É importante ressaltar que a princípio essa iniciativa não foi desenvolvida para tratar das preocupações mencionadas neste trabalho. Foi desenvolvida com questões teóricas e assuntos práticos diferentes em mente. Tais questões e assuntos levaram ao desenvolvimento de uma iniciativa destinada a explorar se era possível a mobilização de conhecimento e de capacidade local entre as coletividades extremamente pobres da África do Sul, de forma a promover maior autodesenvolvimento para as pessoas, ao capacitá-las efetiva e substancialmente para contribuir para o controle de sua própria segurança.

Por motivos que não precisamos nos ater aqui, esse trabalho resultou em um processo que facilita a resolução de controvérsias, não entre instituições e indivíduos – como no caso da história do banco – mas entre indivíduos; e, ainda, que, ao mesmo tempo, parece estranhamente similar ao processo descrito na história do banco. No processo na África do Sul, as partes são reunidas em um grupo de pessoas locais que se acredita que tenham conhecimento e capacidade de reduzir a probabilidade de o conflito continuar ou de se repetir². Nessas reuniões, as pessoas presentes não perguntam quem deve ser responsabilizado pelo conflito, nem apontam uma vítima ou um infrator, com o fundamento de que a vítima de hoje poderia ser o infrator de ontem, e vice-versa. Pelo contrário, perguntam o que pode e deve ser feito para reduzir a probabilidade de o conflito continuar e de se repetirem conflitos similares.

Essas perguntas são muito parecidas com aquelas feitas em nosso banco hipotético. As respostas que surgem também são parecidas com as do exemplo do banco. O enfoque voltado para o futuro, utilizado no processo na África do Sul, dá margem a planos de ação que evitam a culpa, em benefício de uma ação preventiva. O que é digno de nota, do ponto de vista da discussão anterior, é que quando o processo é acompanhado por completo, parece haver um remoto, se existente, desejo de justiça punitiva para equilibrar a lesão (ou uma restauração de acordo com Duffian) ou como censura. As pessoas não apenas saem dessas reuniões com uma sensação de que o processo foi razoável, justo e imparcial (i.e. com um senso de justiça amplamente entendido), mas também elas quase sempre comemoram essa conquista com um gesto simbólico ao final da reunião. Isso tipicamente envolve um aperto de mãos e uma canção ou oração de celebração.

Esse processo, e a experiência que acabamos de descrever, levantam duas questões à luz de nossa discussão anterior. Primeira: o que exatamente é essa sensação de justiça? Ou de outra forma, por que é adequado considerar essa experiência como sensação de justiça? E segunda: o que torna essa sensação de justiça possível – ou seja, como devemos entendê-la?

VI. A justiça como um novo futuro

Ao responder a essas perguntas, nosso argumento é o de que a sensação de integridade e igualdade – uma sensação de que se alcançou uma conclusão justa – ocorre quando um novo futuro coletivo e mais benéfico começa a tomar forma. Em outras palavras, uma sensação de justiça surge no contexto das reuniões, na medida que os participantes acreditam que garantias confiáveis de um futuro coletivo mais seguro foram alcançadas.

Para desenvolver ainda mais essa linha de argumentação, voltemos um momento às reuniões. Como dissemos anteriormente, as reuniões são freqüentadas por pessoas que se acredita que tenham conhecimento e capacidade de contribuir para uma solução que reduza a probabilidade de que o conflito continue. O objetivo explícito da reunião é o de desenvolver um plano de ação decorrente desse conhecimento e dessa capacidade e, ao mesmo tempo, servir para reconhecer e mobilizar esses recursos.

Uma vez que um plano tenha sido articulado, aqueles com capacidade de ajudar a intermediar uma solução obrigam-se, por escrito, ao plano de ação e ao seu papel nele. O desenvolvimento desse plano de ação normalmente – mas não invariável, nem necessariamente – inclui aqueles envolvidos no conflito. O que acontece é que os participantes da reunião obrigam-se a tomar medidas para fazer acontecer um amanhã mais seguro para as pessoas envolvidas diretamente no conflito e para aqueles que foram atingidos pelo mesmo. Uma regra de enquadramento estabelecida para conduzir as deliberações que levam ao plano de ação é a de que eles podem deixar de incluir a coerção ou a imposição (inclusive a auto-imposição) de tratamentos duros na aceitação do termo aqui utilizado por nós.

Esse plano de ação decorre de um processo decisório em que a maioria dos presentes participa, dividindo seu conhecimento e estabelecendo compromissos de colocar esse conhecimento em ação. Por isso, o plano de ação é normalmente visto como proporcionando uma garantia confiável de que o risco de o conflito continuar foi reduzido. Essa credibilidade tem, pelo menos, três fontes: primeira, o fato que o plano de ação decorre de um processo deliberativo que compromete as pessoas presentes; segunda, o fato de que os participantes se comprometeram publicamente à sua consecução; e terceira, o fato de que o plano de ação não é aprovado, salvo se as pessoas presentes o virem como algo que podem cumprir. Os gestos de encerramento – aperto de mãos, canção e/ou oração – vêm imediatamente após a aprovação do plano de ação e o reconhecimento do mesmo como uma garantia confiável de que se podem efetuar mudanças e alcançar a paz. Então, de que forma isso deveria ser visto como um gesto simbólico que reconhece que a justiça foi feita? Onde, exatamente, está a “justiça” nisso?

Para responder a essa pergunta, voltemos à argumentação kantiana desenvolvida por McDermott (2001). É importante ressaltar que nossas próprias metas são totalmente conflitantes com as favorecidas por McDermott, que objetivam justificar o uso da punição para a correção de delitos. O que achamos interessante e queremos utilizar para nossas próprias finalidades, entretanto, é a estrutura kantiana de sua argumentação e a ressonância dela no conhecido sentido retributivo de justiça como um meio de equilibrar as lesões.

McDermott (assim como Duff) argumenta que infratores causam dois prejuízos às vítimas: um prejuízo material relacionado ao dano material causado e um prejuízo moral relacionado ao delito cometido. Esses prejuízos correspondem às distinções instrumental e simbólica que utilizamos aqui. McDermott sugere que enquanto medidas como a restituição podem responder de forma eficaz aos prejuízos materiais, não podem fazê-lo em relação aos prejuízos morais, visto que a natureza de ambos é qualitativamente distinta.

McDermott alega, de maneira kantiana, que a punição é uma resposta permissível à transgressão, pois priva os infratores de valores morais, a saber, o direito de ser tratado de forma consistente com a nossa noção de liberdade. Essa privação corresponde à privação sofrida pela vítima. Um importante traço da argumentação de McDermott é que uma transferência de valores morais para um equilíbrio correto não é possível. O infrator

não pode transferir à vítima a sua vantagem. A única forma de corrigir o equilíbrio é a imposição de um prejuízo moral comparável ao infrator (o argumento de Duff é similar).

Qual é a relação dessa análise com as reuniões que ocorrem na África do Sul? Nas reuniões, os participantes sentem que a justiça é feita quando concebem um plano de ação que é considerado promissor para reduzir as oportunidades de as pessoas envolvidas – isto é, a vítima e o infrator no caso, ou outras pessoas presentes – continuarem a ter sua liberdade comprometida, como estava comprometida durante o andamento do conflito. A resposta ao prejuízo moral não é um ato de restituição voltado para o passado, mas sim um ato preventivo voltado para o futuro. O que equilibra (ou no linguajar de Duff, restitui/restaura) a intrusão passada na liberdade de alguém não é proporcional à intrusão na liberdade do infrator, mas uma garantia confiável de que sua própria liberdade (e a dos demais) será respeitada no futuro. Esse “equilíbrio/restituição/restauração” promove uma experiência de integridade e a sensação de que a justiça foi feita. Essa experiência de justiça voltada para o futuro combina perfeitamente com a promessa de medidas instrumentais focadas no futuro que lhe dá origem.

Essa combinação parcimoniosa de propriedades instrumentais e simbólicas não difere da parcimônia proporcionada pela punição. O plano de ação e a promessa que o mesmo expressa promovem a segurança, ao mesmo tempo que respondem ao delito moral. O que difere é que a integração das respostas moral e instrumental não exige uma mudança entre o passado e o futuro – pelo contrário, é totalmente focada no futuro. Essa abstenção do passado tem importância fundamental, pois transfere o foco das desvantagens que eram impostas para uma promessa de vantagens futuras. Integridade e uma sensação de correção são atingidas, não por meio de um equilíbrio de desvantagens, mas pela criação de uma vantagem compensatória, atingida por meio de uma garantia confiável de condutas corretas no futuro. Como ressaltamos anteriormente, ao mesmo tempo que a garantia de condutas corretas no futuro pode envolver a participação do infrator do momento, tal participação não é necessária para que a garantia seja vista como confiável. O que é necessário é simplesmente que os participantes confiem que estarão mais bem protegidos de delitos que estavam no passado e que essa proteção será justa e imparcial.

Contrariamente ao que sugere a visão de McDermott, a análise acima alega que a transferência de valores morais pode e deve ocorrer por meio das reuniões. Nessas oportunidades, as pessoas, inclusive a vítima do momento, recebem uma transferência de valores morais – a saber, uma promessa confiável de que seus direitos serão respeitados – que não tinham até esse momento. É essa transferência, mais que um equilíbrio de desvantagens, que é a responsável pela sensação de que a justiça foi feita. Serve para unir, mais que para separar essas pessoas; inclui mais que exclui. É essa unidade, reconhecida nas reuniões como um todo, que é expressa por meio dos gestos de encerramento – canção, dança ou oração e aperto de mãos.

Embora essa sensação de justiça seja muito diferente da justiça do *just deserts* (recebimento da punição merecida), cabe perfeitamente dentro de uma concepção mais ampla de justiça como integridade, igualdade

e manutenção do correto. As pessoas experimentam a justiça por meio dessa sensação de integridade, igualdade e retidão. A experiência é certamente diferente daquela que as pessoas têm no contexto do paradigma da punição. Essa não é uma experiência retributiva, nem de censura; também não expressa a forma essencial e depois separa as vítimas dos infratores. Mas, todavia, é justiça. Talvez alguns possam pensar que isso é uma justiça de direitos humanos, já que promete que os direitos das pessoas à segurança serão respeitados.

Que tipo de justiça é essa? Será que combina com a idéia de justiça social? Também se parece com a noção de “justiça horizontal” de Christie, como já ressaltamos. Talvez, “justiça deliberativa” (Roche, 2003) possa ser um termo apropriado.

VII. Conclusão

Encerramos este trabalho enfatizando o que estamos dizendo e o que não estamos dizendo. O que importa sobre a concepção e a experiência de justiça que acabamos de descrever *não* são as particularidades do modelo de capacidade de controle local que é utilizado na África do Sul, mas *sim* a possibilidade de se implementar um processo de controle que não seja focado na punição e que proporcione uma combinação parcimoniosa dos processos instrumental e simbólico de imposição de medidas judiciais contidas dentro de um contexto focado no risco.

Agradecimentos

Gostaríamos de agradecer à grande contribuição de Nina Leijon na elaboração deste trabalho, às úteis opiniões e conselhos de revisores anônimos, bem como os comentários e muitas sugestões recebidas, quando versões anteriores foram apresentadas.

Notas

1. Utilizamos o termo “parcimônia” em sua acepção comum de “economia de ação”, e não no sentido técnico de Moris (1974) ou de Tonry (1994) de “favorecimento de um julgamento menos restritivo que seja socialmente tolerável no caso individual” (Duff; Garland, 1994, p. 134).
2. Este foco em reuniões se parece com a idéia de Nils Christie (2004, p. 75) de justiça *horizontal*, criada por pessoas com considerável igualdade, reunidas por proximidade.

Referências

- BECCARIA, Cesare. (1764). *On crimes and punishments*. 1764. Disponível em: <<http://www.crimetheory.com/Archive/Beccaria/index.html>>. Acesso em: 18 Mar. 2004.
- BECK, Ulrich. *Risk society: Towards a new modernity*. London: Sage, 1992.
- BUREAU OF CRIME STATISTICS AND RESEARCH. (2002). NSW drug court evaluation: Cost effectiveness. Disponível em: <[http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/bocsar/ll_bocsar.nsf/vwFiles/L15.pdf/\\$file/L15.pdf](http://www.lawlink.nsw.gov.au/lawlink/bocsar/ll_bocsar.nsf/vwFiles/L15.pdf/$file/L15.pdf)>. Acesso em: 18 Mar. 2004
- BUTLER, T.; MILNER, L. *The 2001 New South Wales inmate health survey*. Sydney, Australia: Corrections Health Service, 2003.
- CHRISTIE, N. *A suitable amount of crime*. London: Routledge, 2004.
- DUFF, A. Restoration and retribution. In: VON HIRSCH, Andrew et al. (Eds.) *Restorative justice and criminal justice: competing or reconcilable programs?* Oxford, UK: Hart, 2003.
- DUFF, A.; GARLAND, D. (Eds.). *A reader on punishment*. New York: Oxford University Press, 1994.
- ELIZABETH FRY SOCIETY. *Human and fiscal costs of prison*. 2002. Disponível em: <<http://www.creativeresistance.ca/awareness/2002-sept03-human-and-fiscal-cost-of-prison.htm>>. Acesso em: 18 Apr. 2003.
- HEILPERN, D. *Fear or favour: sexual assault of young prisoners*. Lismore, Australia: Southern Cross University Press, 1998.
- HOWARD LEAGUE FOR PENAL REFORM. 2003. *Suicides in prison*. Disponível em: <<http://www.howardleague.org/>>. Acesso em: 18 Apr. 2003.
- HUDSON, B. *Justice in the risk society: challenging and re-affirming 'justice' in late modernity*. London: Sage, 2003.
- JOHNSTON, L.; SHEARING, C. *Governing security: explorations in policing and justice*. London: Routledge, 2003.
- MCDERMOTT, D. The permissibility of punishment. *Law and Philosophy*, v. 20, p. 403–432, 2001.
- MORGAN, P. Crime and punishment. *Daily Telegraph*, 1978.
- MORRIS, N. *The future of imprisonment*. Chicago: University of Chicago Press, 1974.
- PRODUCTIVITY Commission, 2004. Report on government services 2004: Steering committee report (Part C. 7.1). Disponível em: < <http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2004/index.html>>.

- RETHINKING Crime and Punishment, 2002. *Alternatives to prison*. Disponível em: <http://www.rethinking.org.uk/facts/docs/alternatives_to_prison.pdf>. Acesso em: 18 Abr. 2003.
- REYES, H. (n.d.) Health and human rights in prisons. Appendix 6: Health in prisons. 2003. Disponível em: <http://www.penalreform.org/download/ouaga/health_in_prisons_engl.pdf>. Acesso em: 18 Abr. 2003.
- ROCHE, D. *Accountability in restorative justice*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2003.
- SCIPP. Interim report. 200. In: Beyond bars: alternatives to custody. Fact sheet 9: Mental health & the criminal justice system. 2000. Disponível em: <www.ncoss.org.au/beyond_bars>. Acesso em: 21 Abr 2005.
- SHEARING, C. D. *Justice in the risk society*. Paper presented at Australian and New Zealand Society of Criminology Meeting, Sydney, Australia, Oct. 2003.
- _____. *Governing security: regulatory possibilities*. Paper presented at British Society of Criminology Conference, University of Keele, UK, July 2002.
- SHEARING, C. D.; LEMAN-LANGLOIS, S. Repairing the future: The South African Truth and Reconciliation Commission at work. In G. Gilligan & J. Pratt (Eds.), *Crime, truth and justice: Official enquiry, discourse, knowledge*. Devon, UK: Willan, 2004.
- SINGER, Peter. *Animal liberation*. London: Jonathan Cape, 1975.
- TONRY, M. Proportionality, parsimony, and interchangeability of punishments. In: DUFF, R. A.; GARLAND, D. (Eds.). *A reader on punishment*. New York: Oxford University Press, 1994.
- VAN ZYL SMITH, D. Swimming against the tide: controlling the size of the prison population in the New South Africa. In: DIXON, W.; VAN DER SPUY, E. (Eds.). *Justice gained?: crime and crime control in South Africa's transition*. Devon, UK: Willan. (no prelo).
- VON HIRSCH, Andrew. *Censure and sanctions*. Oxford, UK: Oxford University Press, 1993.
- WEED, W. S. *Incubating disease: prisons are rife with infectious illnesses and threaten to spread them to the public*. 2001. Disponível em: <<http://www.motherjones.com/prisons/disease.html>>. Acesso em: 18 Abr. 2003.
- WORLD HEALTH ORGANISATION. *Anti-tuberculosis drug resistance in the world: Third global report*. 2004. Disponível em: <http://www.who.int/gtb/publications/drugresistance/2004/drs_report_exec.pdf>. Acesso em: 18 Mar. 2004.
- WRIGHT, M. *Making good: Prisons, punishment and beyond*. London: Burnett Books, 1982.

Capítulo 7 - Resistência urbana à democracia neoliberal na América Latina*

Susan Eva Eckstein**

Este artigo demonstra a necessidade de trazer a macroeconomia política para o estudo da formação dos movimentos sociais. Enquanto uma análise de economia política não consegue isoladamente explicar o surgimento, a forma e o impacto dos movimentos sociais, ela pode melhorar nosso entendimento de como e porquê o repertório de movimentos para reduzir as injustiças sentidas e vivenciadas muda com as condições econômicas. Nas cidades latino-americanas, o repertório de ações coletivas passou de movimentos com greves objetivadas a melhorar as condições do local de trabalho e com invasões de terras que tentam minimizar os custos de moradia para movimentos objetivados a reduzir os custos do consumo e melhorar a segurança pessoal e pública. Esta mudança ocorreu mesmo quando o valor real dos salários caía substancialmente. A mudança pode ser determinada a partir do comportamento local frente a reestruturação econômica global. Explicações alternativas que versam sobre a estrutura da oportunidade política e a formação de novos movimentos sociais mostram-se desejosos.

O novo milênio começou com o triunfo da democracia sobre a ditadura e com a institucionalização de economias de mercado pouco comprometidas com os estados intervencionistas. Muitos acreditavam que na América Latina tais mudanças resultariam em sociedades mais justas e resolveriam os problemas criados ou não resolvidos pela substituição das importações e pelos governos militares que dominaram a região entre os anos 60 e 80. As reformas neoliberais deveriam resultar na melhoria do desempenho das economias rurais, na democratização para abrir os canais de representação e da lei majoritária e, por sua vez, na escolha de uma classe governante sensível aos interesses e preocupações da coletividade. Ao mesmo tempo, a democratização, a princípio, tornou-se menos arriscada para os insatisfeitos se organizarem coletivamente, no sentido de

* Este artigo é uma versão revista e ampliada de: ECKSTEIN, S. *Urban resistance to neoliberal democracy across Latin America*. San Juan, Puerto Rico: Latin American Studies Association, Mar. 2006.

** Professora de Sociologia na Boston University e a ex-presidente da Latin American Studies Association. É autora de *Back from the future: Cuba under Castro*, 1994; *The poverty of revolution: the state and the urban poor in Mexico*, 1988; e *The impact of revolution: a comparative analysis of Mexico and Bolivia*, 1976. É co-editora de *What justice? Whose justice? Fighting for fairness in Latin America*, 2003; e editora de *Power and popular protest: Latin American social movements*, 2001.

defender os interesses que as organizações institucionais formais deixaram de tratar.

A finalidade deste artigo é dupla. Uma intenção é essencial: documentar as formas e razões pelas quais na América Latina a ordem econômica neoliberal enfraqueceu o poder dos habitantes da cidade, na condição de consumidores e assalariados, enquanto os sujeitava às forças do mercado, mais globais em alcance, embora mais perniciosas quanto às consequências, do que quando estavam sob o regime da substituição das importações, mesmo considerando que a democratização, em tempos passados, restaurou o trabalho e outros direitos da cidadania. As restrições globais levaram o contingente de trabalhadores a mudar o foco de suas lutas coletivas, passaram de tentar melhorar o local de trabalho a protestos nas vizinhanças, com o fito de baratear os custos de consumo e tornar as cidades mais habitáveis e com melhor qualidade de vida.

As condições macroeconômicas, necessariamente sem atribuição direta à reestruturação neoliberal, todavia não solucionadas por ela, tais como a inflação e a recessão, posteriormente contribuíram para a mudança do repertório.¹

A outra intenção é de cunho analítico: demonstrar a necessidade de introduzir a dinâmica macroeconomia-política ao estudo dos movimentos sociais urbanos, juntamente com os modelos interpretativos, por meio dos quais as pessoas os observam, no nível local. Os dois modelos mais amplamente aplicados para entender os movimentos sociais contemporâneos, quais sejam, a estrutura de oportunismo político (POS)/processo político (PP) e a nova teoria do movimento social (NSM), tratam de aspectos distintos e importantes das origens e consequências dos conflitos coletivos². Entretanto, tais modelos não esclarecem adequadamente como e porque a dinâmica do mercado global e as forças institucionais associadas modificaram o repertório da resistência na América Latina, sob o regime das democracias neoliberais. Contudo, uma análise econômico-política isolada não consegue esclarecer as concepções e percepções das injustiças ou responder pelas condições sob as quais resultou prejuízo coletivo, quando da mobilização para corrigir as situações que consideravam injustas. Isoladamente também não é possível responder pelas formas que os movimentos assumem, suas expressões simbólicas, tampouco seu impacto. Os três modelos conceituais conjuntamente, tendo em vista as forças complementares que enfatizam, levam em conta um entendimento mais completo da configuração do protesto.

Uma vez que a finalidade deste artigo é tratar as lacunas conceituais econômico-política, nas análises dos POS/PP e NSM, e, por outro lado, não criticar as duas abordagens, eu simplesmente resumo brevemente as características essenciais das escolas de pensamento atuais mais representativas.

O paradigma POS/PP, desenvolvido inicialmente para explicar os movimentos sociais nos Estados Unidos e Europa Ocidental, foi todavia modificado e ampliado para analisar também os outros países ao longo dos anos (cf. p. ex. Tilly, 1978; Tarrow, 1994; 1998; McAdam, McCarthy e Zald, 1996; McAdam, Tarrow e Tilly, 2001), a política de privilégios, as condições políticas e os cálculos estratégicos realizados pelo movimento e pelos

atores potenciais do movimento, ao considerar os conflitos coletivos no processo de mudança. Quando da incorporação dos critérios essenciais da teoria de mobilização de recursos mais prematura, a perspectiva do POS/PP tende a ser a escolha reducionista menos racional e mais contextual, no que concerne à ênfase³. Entre os fatores políticos relevantes os estudos do POS/PP, estão a amplitude da democratização, as alianças políticas, os recursos politicamente úteis, a liderança e a modelagem cultural, aliados às avaliações dos custos e benefícios da ação coletiva. Dizem que as mobilizações sociais são especialmente plausíveis quando, além disso, as redes informais podem ser definidas e os atores organizacionais estão bem posicionados para recrutar os participantes e coordenar a atividade coletiva. Alguns analistas do POS/PP também apontam como os modelos culturais e as opiniões e pensamentos compartilhados contribuem para o sentimento das pessoas de forma semelhante, evidenciando que tanto os aflitos quanto os otimistas coletivamente possuem a capacidade de melhorar a sua sorte e, por esse meio, tornar os movimentos sociais mais promissores (cf. Morris, 2000). Enquanto a abordagem do POS/PP jamais foi suficiente para explicar, sob o ponto de vista histórico e político, os movimentos sociais importantes que surgiram sob a égide das ações militares repressivas na América Latina (p. ex. os movimentos feministas protestando quanto aos "desaparecidos"), quando o protesto político era extremamente arriscado, nos sensibiliza no que diz respeito aos meios pelos quais a democratização poderia criar condições políticas favoráveis à formação do movimento social.

Os teóricos do novo movimento social, ao contrário, privilegiam a cultura, os pensamentos interpretativos, a identidade e a função sobre a estrutura. "Novas," em seu ponto de vista, são as bases sociais de mobilizações, demandas e interesses do movimento e estratégias e modos de expressão do movimento social (cf., p. ex. Escobar; Alvarez, 1992; Alvarez; Dagnino; Escobar, 1998; Jelin, 1985; e ensaios nesse contexto, de Garretton, 1995; e Calderon, 1995). Os analistas do NSM argumentam que, no mundo pós-moderno e pós-industrial da atualidade, as bases históricas dos movimentos se modificaram e afastaram-se da mão-de-obra e, por sua vez, das questões baseadas no trabalho. Novas identidades e novos interesses, os quais reivindicam, modificaram o foco da ação coletiva. Sendo inicialmente formulado na Europa para representar o movimento estudantil de 1968 na França, bem como para representar os novos movimentos ambientais e antinucleares, amplamente baseados na classe média, o paradigma ganhou popularidade na América Latina nos anos 80, inspirado inicialmente por Alain Touraine, com quem uma grande quantidade de latino-americanos influentes estudou⁴. Ao analisar os movimentos feministas, bairristas, indígenas, raciais, de direitos humanos e ambientais, bem como outros movimentos, os adeptos do NSM dirigiram sua atenção às novas mobilizações que os paradigmas expressamente políticos, bem como àqueles baseados na antiga classe, ignoraram, e atribuíram tal mudança do movimento às redes sociais e aos valores da base local das pessoas.

Freqüentemente percebendo a sociedade por meio de uma ótica pós-modernista, os analistas do NSM subestimaram o significado dos processos estruturais principais e dos valores universais. Focalizando no que

eles denominaram particularidades “descentralizadas”, eles enfatizam a variabilidade local, de acordo com os “conjuntos” individuais de crenças, padrões e carências das pessoas. As concepções de justiça, bem como as condições geradoras de injustiças, em seu ponto de vista, somente podem ser entendidas sob o ponto de vista conjuntural. Seu modelo de análise é útil para entender as bases não econômicas dos movimentos de mudança, a variabilidade local na formação do movimento social e as raízes e expressões culturais dos movimentos. Os analistas do NSM nos auxiliam a compreender que os pensamentos (significados) fixados às experiências vividas são contingentes, sob o contexto cultural e social, e não mecanicamente determinados, sob o contexto econômico ou por outras estruturas.

Enquanto desviamos a nossa atenção para os movimentos de classes não trabalhadoras e não econômicas, os analistas do NSM, todavia, deixam sem documentação as formas e as razões pelas quais as condições econômicas continuam a incitar as reivindicações coletivas. Eles explicam inadequadamente o significado decadente dos movimentos baseados no trabalho, aos quais eles corretamente apontam, e não explicam como as instituições, inclusive aquelas de alcance global, moldam a vida das pessoas. A abordagem NSM fracassa, juntamente com a abordagem POP/PP, ao representar analiticamente como e porque as condições macroeconômicas continuam a moldar a configuração do protesto, uma lacuna que um modelo econômico-político de análise ajuda a preencher. Entretanto, a teoria NSM fornece uma base para o entendimento de como e porque as mesmas condições econômicas, em contextos diferentes, podem originar movimentos sociais articulados de forma diferenciada; de como e porque a classe de participantes em movimentos pode variar em cenários diferentes e incluir pessoas previamente tranqüilas e submissas; e de como e porque as expressões simbólicas dos grupos podem diferir. Tal fato nos auxilia a entender uma proposição que Wickham-Crowley e eu desenvolvemos, em um ensaio conjunto, que escrevemos tratando das injustiças sociais na América Latina: Se as pessoas definirem as situações sociais como injustas, as injustiças percebidas serão reais em suas conseqüências (Eckstein; Wickham-Crowley, 2003).

Em essência, as abordagens econômico-políticas, POP/PP e NSM, cada uma em particular, privilegia diferentes características, moldando os movimentos sociais; nenhum dos modelos analíticos isoladamente é suficiente para que possamos entender plenamente a configuração dos protestos. Porém, se eu estiver correta de que as condições macroeconômicas, conforme vivenciadas localmente, influenciam a formação do movimento social, as mudanças naquelas condições devem causar impacto nos tipos de pessoas aptas, desconcertadas com sua sorte econômica, nos fundamentos de suas queixas, e como, se houver algum modo, elas tentam coletivamente melhorar sua situação. Porém, se eu estiver correta de que as condições macropolíticas, conforme vivenciadas localmente, influenciam as mobilizações para mudança, os protestos fundamentados sob o ponto de vista econômico seriam mais prováveis quando os canais institucionais de articulação dos interesses forem ineficazes e os riscos de rebelião forem mínimos. Não obstante, se os “conjuntos”, conjuntamente distintos, de crenças, padrões e carências das pessoas influenciam as percepções e as

respostas coletivas às injustiças, a abordagem NSM deve nos ajudar a entender como e porque as pessoas podem responder diferentemente às condições políticas e macroeconômicas similares.

A reestruturação neoliberal, que as instituições associadas com o assim chamado Consenso de Washington – o Governo dos Estados Unidos, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial – reivindicavam, deveria melhorar as economias na América Latina, envolvendo privilegiar o mercado e encolher o papel econômico do Estado, removendo as restrições do mercado, devolvendo o poder dos governos centrais para os governos locais e promovendo as exportações e o ajuste fiscal, sendo o último aspecto mencionado utilizado para compensar os custos de importação e tratar do repagamento das dívidas externas. As reformas tencionavam se contrapor aos problemas econômicos, atribuídos à substituição das importações, que tinha sido o modelo econômico dominante na região desde a Segunda Guerra Mundial. Portanto, entre as reformas que os governos latino-americanos deveriam implementar, estavam a privatização das empresas de propriedade do Estado em tempos passados, a redução dos subsídios estatais, a remoção de barreiras ao comércio e a prioridade da produção para exportação. As medidas deveriam tornar as economias mais competitivas no âmbito internacional, em uma nova ordem mundial neoliberal globalizada.

Uma análise econômico-política nesse caso levaria a presumir que as vítimas das reformas neoliberais, as pessoas que perdem empregos com o redimensionamento do Estado e as privatizações, cujos custos de vida se elevam com os cortes de subsídios e que estão subjugados à nova competição global do mercado, poderiam coletivamente tentar buscar reparação, se as condições políticas permitirem. A redução real do papel do Estado na economia, sistema de governo e sociedade, combinada com as novas vicissitudes do mercado, para as quais a globalização sujeita as pessoas, por sua vez, seria esperado que enfraquecesse as restrições normativas e institucionais que, sob o regime dos governos militares e da substituição das importações, reduziram as expectativas e as demandas coletivas para mudança. Entretanto, com a democratização, os riscos de rebelião devem diminuir.

Embora o neoliberalismo e a democratização tenham conquistado a América Latina nos anos finais do século XX, os países na região se diferenciavam em termos da profundidade com que se reestruturaram e em que medida os problemas econômicos do novo modelo permaneceram sem solução. Devido a diferentes bases econômicas, diferentes composições étnicas, raciais e de classe, diferentes capacidades do Estado, além das diferentes coalizões políticas e politização da sociedade, a implementação da abordagem do Consenso de Washington, denominada “uma medida que se ajusta a todos”, sofreu modificações no âmbito dos países, ao longo do tempo, bem como entre os países da região. Considerando que o processo de reforma sofreu variação, a partir de uma perspectiva econômico-política, seria de se esperar que as mobilizações para mudança também variassem.

Uma análise econômico-política indica que os macroprocessos, conforme vivenciados localmente, modelam a formação do movimento social, sem exigir o determinismo econômico. Tal análise dirige nossa

atenção para como e porque o neoliberalismo induziu uma mudança no repertório da resistência e dos movimentos para mudança: movimentos aos quais nem os modelos do POS/PP, nem do NSM respondem analiticamente ou nos alertam empiricamente para esse resultado. As mobilizações descritas abaixo realçam como um entendimento pleno dos movimentos sociais contemporâneos na América Latina, e por implicação em qualquer outra parte do mundo, depende de "incluir a economia política". As mobilizações descritas são ilustrativas, porém não são completas, e incluem somente aquelas baseadas no movimento urbano. Combinadas, todavia, elas mostram como as questões econômicas centrais permanecem com os habitantes das cidades e como as reformas neoliberais modificaram a base dos conflitos coletivos, desde o local de trabalho, em que ficaram concentrados, sob o regime da substituição das importações, até as esferas do consumo. A globalização enfraqueceu o poder de barganha da mão-de-obra, em relação ao poder do capital, ao mesmo tempo em que as privatizações e cortes de subsídios elevaram o custo de vida.

Luta por direitos trabalhistas

Os movimentos baseados no trabalho são moldados pelo contexto econômico-política no qual as vidas dos trabalhadores estão inseridas. Conseqüentemente, durante a era da substituição das importações, na América Latina, a mão-de-obra era de algum modo protegida dos efeitos totais das forças do mercado global, porque os governos procuravam impor barreiras ao comércio e exigiam que o capital internacional cumprisse suas regulamentações de trabalho. Dado que a produção industrial foi basicamente orientada para o setor interno, a classe trabalhadora (mão-de-obra) poderia exercer pressão sobre o capital, quando detinha a qualificação em épocas de baixa oferta. Naquele contexto, especialmente nas grandes empresas, em que numerosos empregados coletivamente enfrentavam as condições inferiores de trabalho, os trabalhadores qualificados ganhavam o direito de se organizarem para proteger e favorecer seus interesses, e de fazer greve, isto é, retirar coletivamente sua força de trabalho como uma arma para defender os seus interesses. Desta forma, os trabalhadores conquistaram direitos a um salário mínimo, a benefícios adicionais, a restrições quanto à duração do dia de trabalho e à segurança do emprego, formalizados nos códigos trabalhistas. Os sindicatos produziram um vínculo organizacional, por meio do qual os trabalhadores com crenças, relações e interesses comuns, aglutinavam-se e compartilhavam idéias de como eles, coletivamente, poderiam e deveriam pressionar pela melhoria das condições de trabalho (Eckstein; Wickham-Crowley, 2003).

Os trabalhadores do setor público obtiveram direitos similares. E, tendo em vista que o papel do Estado na economia se ampliou sob o regime da substituição das importações, resultando que ambos segmentos se expandiram, ou seja, tanto as empresas estatais quanto as de prestação de serviços de assistência social do Estado, o que faz com que a força de trabalho coberta pelas leis trabalhistas incluísse os empregados da classe média. Os trabalhadores do setor público estavam ainda mais protegidos contra as incertezas do mercado que os do setor privado.

O alcance dos direitos que os trabalhadores organizados dos setores público e privado da América Latina obtiveram durante a era da

substituição das importações comparava-se favoravelmente com os direitos desfrutados pelos trabalhadores dos países mais ricos e mais industrializados. Entretanto, seu poder aquisitivo permaneceu bem menor. Não obstante, a proporção da força de trabalho que desfrutava de tais direitos era bem menor. Na América Latina, como em países pobres em outras regiões do mundo, somente uma minoria da força de trabalho auferiu benefícios pelo fato do governo ter sancionado os direitos do trabalhador. Em nenhum país da região, a força de trabalho desfruta de direitos econômicos universais. Os benefícios são vinculados ao trabalho, somente com bases seletivas de emprego, coberto e protegido pela legislação trabalhista.

Com as oportunidades econômicas surgidas no período da substituição das importações expandindo-se mais nas cidades que na zona rural, um grande contingente da população de baixa renda e baixa escolaridade do interior foi literalmente expulso. As taxas de urbanização em muitos países da região alcançaram níveis encontrados apenas em países industriais, muito embora as oportunidades econômicas urbanas permanecessem bem menores. Muitos habitantes das cidades tiveram que tomar uma certa decisão, voltando-se para empregos do assim chamado setor informal, que não ofereciam quaisquer benefícios ou segurança no emprego. Por volta de 1980, quando a substituição das importações terminou, o setor informal representava aproximadamente metade da força de trabalho urbana de toda a região (veja Tabela 3), e mais nos países menos industrializados (e mais ainda na zona rural).

Com a mudança da substituição das importações para o neoliberalismo, as condições para os trabalhadores, em muitos aspectos, deterioraram. Ao serem removidas as barreiras ao comércio, os trabalhadores ficaram mais diretamente sujeitos à competição global do mercado, enfraquecendo sua capacidade de trabalho. Os empregos protegidos pelas leis trabalhistas foram reduzidos, uma vez que o neoliberalismo exigiu o redimensionamento do setor estatal, já que os governos procuravam diminuir os custos da mão-de-obra para atrair os investidores privados. A produção, assim denominada de *maquila*, foi o único setor no qual as oportunidades industriais expandiram-se substancialmente, em diversos países latino-americanos, tendo em vista que os governos, no âmbito global, reduziram as barreiras ao comércio e aos investimentos. A produção denominada de *maquila* (*terceirização*) foi baseada no terceiro mundo, porém foi encaminhada para o consumo de países ricos. Entretanto, somente com a oferta de baixos salários, os países poderiam atrair as *maquilas*.

Protestos dos trabalhadores do setor formal

Com o advento da transição neoliberal, muitos trabalhadores do setor formal foram incapazes de preservar os direitos de trabalho previamente adquiridos. Inicialmente, eles experimentaram uma retração dos direitos sob o regime das ditaduras que assolaram a região, nos anos 60 e no início dos anos 70, visto que os governos militares reprimiram a mão-de-obra, com o fito de criar um clima de investimento mais favorável. Com a restauração do regime democrático, que os movimentos trabalhistas, em muitos países, ajudaram a implantar (Foweraker; Landman, 1997), a discussão trabalhista aumentou repentinamente. A tese do POS/PP nos auxilia a

entender o porquê. As condições políticas tornaram-se mais favoráveis às mobilizações para exigir melhores condições de trabalho, e nesse contexto, os riscos de rebelião desapareceram. E, assim, as novas democracias restauraram os direitos do trabalhador para se organizar e fazer greve.

Contudo, a discussão trabalhista logo ficou moderada. Conforme os dados de campo relatados à Organização Internacional do Trabalho (OIT), o número de greves, o número de trabalhadores envolvidos e o número de dias úteis perdidos diminuíram em mais países na região do que aumentaram, com o aprofundamento da democracia neoliberal nos anos 90: e em ambas, a primeira e a segunda metade da década (veja Tabela 1)⁵. Considerando que os dados sugerem uma moderação significativa da

Tabela 1 - Mudanças na atividade grevista dos países da América Latina 1990-1995, 1995-2000 (em países com informações disponíveis)

	1990-1995		1995-2000	
	Aumento	Decréscimo	Aumento	Decréscimo
Nº de greves	Bolívia Chile El Salvador Panamá	Brasil Colômbia Costa Rica Equador Guatemala Honduras México Nicarágua Peru	Argentina (c) Bolívia Rep.Dominicana Venezuela (d)	Brasil (a) Chile Equador (a) El Salvador México Peru
TOTAIS:	4	9	4	6
Nº de greves	Costa Rica El Salvador Panamá	Brasil Colômbia Chile Equador México Nicarágua Peru	Argentina (c) Rep.Dominicana Venezuela (d)	Brasil (a) Chile El Salvador México (b) Peru
TOTAIS:	3	7	3	5
Dias úteis não trabalhados	Costa Rica Chile El Salvador Panamá	Brasil Equador México Nicarágua Peru	Argentina (c) Rep.Dominicana El Salvador	Brasil (a) Chile México (b) Peru
TOTAIS:	4	5	3	4

(a) 1999

(b) aumento conforme uma fonte de dados

(c) dados somente para 1999 e 2000

(d) dados de 1997-2000 para o número de greves, dados de 1999-2000 para o número de grevistas.

Fonte: Organização Internacional do Trabalho (OIT), Yearbook of Labour Statistics. 1990, p. 1.004-1.006; 1998, p. 1.204-1.211, 1.229-1.236 e 1.255-1.261; OIT (2005), Bureau of Statistics (<http://laborsta.OIT.org/public>).

atividade grevista, muito embora o regime civil permanecesse em juízo, a tese do POS/PP explica melhor a ação trabalhista coletiva na América Latina, durante o período de transição política, do que quando o governo democrático tornou-se mais estabelecido.

A análise da categoria “antiga” dos movimentos sociais, focada nas condições materiais e relações de produção, apresenta bem menos força explicativa. Embora os trabalhadores, por uma boa razão, tivessem queixas no tempo das transições políticas e no início da reestruturação neoliberal, a atividade grevista recuperou-se quando os salários aumentaram (Noronha; Gebrin; Elias, 1998). Não obstante, a atividade grevista tornou-se moderada nos anos 90, em um período em que o poder de compra do consumidor caiu, a insegurança do emprego aumentou, os salários médios industriais se recuperavam de forma incipiente, o salário mínimo ainda tinha que recuperar-se ao nível de 1980 (veja Tabelas 2 e 3) e a desigualdade na distribuição de renda na maioria dos países aumentou (disponível em: <www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL.222OPEAnexo_Estadistico_version_preliminar.els>). Tendo em vista que a reestruturação neoliberal, no contexto da democratização, demonstrou não ser uma panacéia para a condição dos trabalhadores, a mão-de-obra tornou-se mais estável.

A nova docilidade da mão-de-obra na América Latina contrasta de algum modo com as tendências, durante o mesmo período, nos Estados Unidos. Nos anos 90, nos Estados Unidos, o número de trabalhadores que participava de greves e o número de dias úteis perdidos em razão das greves aumentou (veja Tabela 4). Embora a atividade grevista nos Estados Unidos, à época, tivesse declinado dos níveis históricos, a comparação regional cruzada sugere que a reestruturação neoliberal global causou um impacto, de algum modo diferenciado, na semelhança de mobilização da mão-de-obra por melhores condições de trabalho, nas economias fracas e dominantes do mundo. Enquanto a força da mão-de-obra, em ambos os grupos de países, enfraqueceu quando comparada à força do capital, conforme fica evidenciado pelos salários em queda (em relação aos lucros), os cortes de benefícios e a modernização do emprego, existe razão para acreditar que a força da mão-de-obra enfraqueceu mais na América Latina que nos Estados Unidos.

A decadência da atividade grevista na América Latina salienta-se particularmente quando o custo da subsistência é considerado. Enquanto a maioria dos países latino-americanos experimentou mais que uma duplicação dos preços dos alimentos nos anos 90, nos Estados Unidos, o índice dos alimentos chegou somente a 113 em 1995 e a 127 em 2000, a partir de uma base de 100 em 1990 (veja Tabelas 3 e 4). As comparações regionais cruzadas, em essência, sugerem que nem as condições materiais, nem as oportunidades políticas isoladamente explicam quando e porque os trabalhadores fazem greve para melhorar a sua sorte.

Como então explicar a docilidade do trabalhador, quando o poder de ganho decaiu em um ambiente relativa e politicamente favorável? A teoria do novo movimento social viria a sugerir a docilidade como indicativo do significativo declínio da classe social e a importância crescente do gênero, etnia ou outras bases de identidade. Conquanto importantes tais fatores possam ser, eles devem ser entendidos no contexto da dinâmica global do mercado e sua penetração doméstica. As condições macroeconômicas

Tabela 2 - Aumentos de preços ao consumidor nos alimentos e combustível/eletricidade, 1990-2000 (a), (b) (1990 = 100)

	Alimentos		Combustível/Eletricidade	
	1995	2000	1995	2000
200 ou menos	Bolívia Costa Rica Chile Rep. Dominicana Panamá	Costa Rica Brasil (e) Haiti Panamá	Bolívia Panamá El Salvador México (h)	Costa Rica (g) Panamá El Salvador
TOTAIS:	5	4	4	3
201-500	Argentina Colômbia Equador El Salvador Guatemala Haiti Honduras México Paraguai	Argentina Bolívia (d) Chile Rep. Dominicana (f) El Salvador Guatemala Paraguai (d)	Argentina Equador Honduras Costa Rica	Argentina Bolívia El Salvador Honduras
TOTAIS:	9	7	4	4
501 +	Brasil (c) Nicarágua Peru Uruguai Venezuela	Colômbia Equador Honduras México Nicarágua Peru Uruguai Venezuela	Uruguai Venezuela	Equador (d) México Uruguai (i) Venezuela (f)
TOTAIS:	5	8	2	4

(a) países com informações disponíveis

(b) baseado nas informações disponíveis de indexação de preços: para alguns países, os preços são fornecidos somente para regiões seletivas e as desvalorizações e bases de indexação se modificaram durante os anos em consideração.

(c) inferido (veja OIT 2000: 1064, notas 12 e 13) (d) 1998 (e) 1994-2000

(f) 1997 (g) meados dos anos 90 até o final da década (h) 1993 (i) 1999

Fonte: OIT, Yearbook of Labour Statistics, 1998, p. 1.036-1.037, 1.044-1.045; e 2004 (<http://laborsta.OIT.org/public>).

tor-naram-se menos propicias para a atividade de trabalho coletivo, ao mesmo tempo que as condições políticas melhoraram. O mercado invisível corroeu perniciosamente a habilidade do trabalhador de exercer os direitos formais, restaurados com o advento da democratização. Sob o regime do neoliberalismo, as forças do mercado operam em uma escala mais global do que sob o regime da substituição das importações, e menos "acorrentadas". Os governos democraticamente eleitos tornaram-se cúmplices da retração de direitos de fato que os trabalhadores recuperaram oficialmente, ao favorecer a penetração e a dominação das forças do mercado e o avanço do comércio sobre os interesses da mão-de-obra no processo.

Tabela 3 - Emprego e salários na América Latina, 1985-1996

	1985	1990	1995	1996	1997	
Taxa de desemprego	8,3	5,7	7,2	7,7	7,2	3
Setor informal	47,0	51,6	56,1	57,4	n.d.	1
Salários industriais	89,9	84,7	98,8	102,2	102,6	2
Salário mínimo	83,5	68,5	70,8	69,9	73,7	2
1. emprego não agrícola	2. 1980 = 100		3. estimativas			

Fonte: Tokman (1997, p. 152).

Tabela 4 - Alterações nos preços ao consumidor e na atividade grevista nos Estados Unidos, 1990-2000

Atividade grevista	1990-1995	1995-2000	1990-2000
Número de greves	diminuiu	aumentou	diminuiu
Número de grevistas	aumentou	aumentou	aumentou
Número de dias úteis não trabalhados	diminuiu	aumentou	aumentou

Aumentos dos preços ao consumidor, 1990 = 100

Alimentos

1990-1995	113
1990-2000	127

Combustível

1990-1995	107
1990-1996	118

Fontes: Veja tabelas 1 e 2

A remoção neoliberal das restrições ao comércio e aos fluxos de capital possibilitou que o país produtor fosse facilmente diferenciado do país consumidor. Os negócios, em decorrência disso, ficaram mais bem qualificados para se movimentar por meio das fronteiras, que quando comparados à época do regime da substituição das importações, e assim, para onde quer que o trabalho fosse mais barato e mais acessível. Tal fato é especialmente verdadeiro para a produção que necessita de trabalhadores com qualificação mínima, ou seja, o tipo de trabalhadores em abundância nos países pobres do mundo. Com a oferta global de mão-de-obra e com a baixa qualificação aparentemente ilimitada, os trabalhadores foram precariamente posicionados a adotar a máxima de Marx, em que os trabalhadores devem unir-se para lutar por seus direitos.

Contra essa cortina de fundo, a atividade grevista na América Latina contraiu-se, especialmente no setor privado, em que em anos passados estivera concentrada. Em essência, a competição global do mercado corroe a habilidade do trabalhador de se organizar e de preparar sua mais importante arma, sob o ponto de vista histórico, para defender e favorecer seus interesses, diante do capital.

Estudos de campo em profundidade sugerem que, a partir dos anos 90, a atividade grevista remanescente centralizou-se principalmente no setor público (no Brasil, veja Noronha; Gebrin; Elias, 1998; na Argentina, veja McGuire, 1995), e ocorreu no contexto da modernização do Estado neoliberal. O ataque neoliberal ao setor público incluía a degradação dos sindicatos, para tornar as empresas pertencentes ao Estado mais atraentes aos olhos dos investidores (e compradores) privados potenciais. Isso foi particularmente verdadeiro, por exemplo, em El Salvador e na Nicarágua. Os governos também reduziram os benefícios sociais, empregos e salários, para reduzir os gastos fiscais. Eles priorizaram não somente os interesses dos negócios comerciais, mas seus próprios interesses fiscais e institucionais, em detrimento dos interesses dos trabalhadores.

Os trabalhadores protestaram que alguns desses ataques eram contra seu próprio modo de vida. Todavia, a atividade grevista no setor público é imputada não somente à deterioração das condições de trabalho, mas também a fatores contextuais. Os trabalhadores estatais estão de algum modo protegidos da competição global do mercado. Isso ocorre com prestadores de serviços, tais como os professores que, precariamente remunerados, têm-se engajado em greves coletivas por melhores salários (veja: Foweraker, 1993; Cook, 1996). Não obstante, os Estados, por sua própria natureza, são politicamente vulneráveis e freqüentemente politizados, especialmente sob o regime das democracias, quando ficam dependentes do apoio eleitoral. Entretanto, os protestos do setor público não foram suficientemente enérgicos para proteger a América Latina de alguns dos programas de privatização de maiores conseqüências do mundo.

Em resumo, a mudança das condições macroeconômicas e macropolíticas nos auxilia a responder pela redução em intensidade da atividade grevista, particularmente no setor privado. Se a teoria do NSM nos alerta para novas identidades e "conjuntos" distintos de experiências que chegaram a influenciar os movimentos sociais⁶, seu modelo de análise nos deixa sem uma explicação adequada do porque as "antigas" mobilizações baseadas no trabalho caíram em desuso. De maneira similar, enquanto o modelo analítico do POS/PP pode ajudar a responder quanto às incidências específicas da atividade grevista, ao introduzir a economia política como objeto de análise para que possamos compreender melhor a razão pela qual as antigas estratégias políticas de mobilização trabalhista não obtiveram êxito, especialmente no setor privado, em que outrora predominaram amplamente, e porque, conforme descrito posteriormente, as novas estratégias trabalhistas começaram a ser preparadas de forma mais condizente com a ordem mundial neoliberal globalizada. Todavia, uma perspectiva econômico-política nos ajuda a entender a razão pela qual a democratização chegou a ser associada a uma redução significativa, e não à proliferação da atividade grevista, exceto durante os primeiros anos das transições políticas.

Sinopse das experiências de campo: atividade grevista do setor formal

Sob o contexto histórico, as experiências fundamentadas no campo nos auxiliam a representar a variação nacional cruzada do repertório da

atividade grevista. Sendo assim, tais experiências esclarecem as modificações ocorridas na atividade grevista ao longo do tempo, em países distintos.

A Argentina, por exemplo, ilustra que não existe uma relação entre a pobreza econômica e a luta trabalhista (McGuire, 1996). Houve menos greves, trabalhadores grevistas e dias perdidos devido às greves durante o governo do presidente Carlos Menem nos anos 90, especialmente durante a primeira metade da década, do que sob o governo do presidente Raul Alfonsín, nos anos 80, muito embora Menem tenha corroído os direitos dos trabalhadores de forma bem mais acentuada. Como aconteceu em outros países da região, na Argentina, a democratização inicialmente colocou um novo alento de vida para a mão-de-obra, anteriormente reprimida. Tal fato explica porque a atividade grevista se recuperou sob o governo de Alfonsín, o primeiro presidente democraticamente eleito ao longo de uma década. Embora também tenha sido democraticamente eleito e possuindo laços históricos com o movimento trabalhista, Menem manteve uma mão firme sobre os trabalhadores, o que dificultou os protestos. Além disso, Menem beneficiou-se do capital político obtido da inflação reduzida, ao mesmo tempo em que ele, por outro lado, corroía os interesses dos trabalhadores.

Entretanto, quando a economia argentina quebrou perto da virada do século, no momento em que os efeitos totais da reestruturação neoliberal extrema de Menem (que incluiu a dolarização da economia) foram sentidos, as condições ficaram tão extraordinárias que os trabalhadores deixaram de ser submissos. A atividade grevista aumentou. Os *piqueteros* – nome pelo qual os protestadores vieram a ser chamados – mobilizavam-se defensivamente para exigir pagamentos de pensão e compensação pelo desemprego que lhes foram negados, mas, pelos quais legalmente tinham direito. Eles também protestaram pelo pagamento dos serviços prestados. Alguns empregados do setor público que tentavam preservar seus empregos passaram meses sem receber os cheques de pagamento de seus salários. Isso ocorreu em certas províncias, em que os governos priorizaram seu próprio interesse econômico institucional, com a redução do déficit fiscal, e suas próprias prioridades políticas, acima dos direitos dos trabalhadores quanto ao pagamento do seu trabalho. A descentralização do governo, um dos motivos condutores do neoliberalismo, ademais, deixou alguns governos provinciais, bem como as agências do governo central, sem receita suficiente para cobrir suas contas trabalhistas. Tal foi a fúria dos trabalhadores, que tomaram as ruas para exigir uma mudança ampla na economia, a saber, um fim às políticas de austeridade neoliberais do Estado. Os trabalhadores furiosos incendiaram automóveis, saquearam prédios e bloquearam rotas essenciais do comércio exterior, enquanto os funcionários públicos raivosos ameaçavam paralisar as escolas, hospitais e repartições públicas. À medida que a crise provocava o fechamento dos negócios, alguns trabalhadores desesperados para preservar uma fonte de sustento igualmente tomavam posse das empresas (www.wsws.org/articles/2003/apr2003/arg-a23). As tomadas de posse por parte dos trabalhadores foram raras na região³ e as tomadas de posse na Argentina envolviam mulheres, uma nova base de resistência coletiva, conforme nos alerta a teoria do NSM.

No Brasil, onde os problemas econômicos nunca alcançaram a escala do conflito trabalhista da Argentina, em seguida à transição da

ditadura para a democracia, inicialmente foi também explicado muito mais sob o ponto de vista político que sob a ótica econômica. Como ocorreu na Argentina, no Brasil, o número de greves e grevistas e a duração das greves aumentou substancialmente, em princípio com a abertura política, porém, em seguida verificou-se sua diminuição progressiva (Noronha; Gebria; Elias, 1998). O número de greves anuais despencou de um pico superior a 2.000, até um patamar abaixo de 1.000, no decurso dos anos 90. Embora, como aconteceu na Argentina, um refreamento da inflação ajudasse a aliviar as tensões, os remanescentes da atividade grevista no Brasil concentraram-se principalmente no combalido setor público. E, também como aconteceu na Argentina, os trabalhadores ficaram particularmente indignados quando os governos locais, no contexto da descentralização administrativa induzida pelo neoliberalismo, retiveram os cheques de pagamento dos salários.

Todavia, no Brasil a mão-de-obra que perdeu poder no local de trabalho, por meio do protesto, adquiriu poder político em âmbito nacional. Bem organizados e sob a liderança astuta de Luis Inácio Lula da Silva, popularmente conhecido como Lula, o Partido dos Trabalhadores ganhou a presidência em 2002. Com o seu governo sujeito ao mesmo arcabouço do dilema neoliberal, como ocorrera em outros governos, imposto pela comunidade financeira internacional, os trabalhadores, para o seu desapontamento, rapidamente acharam-se beneficiados muito mais do ponto de vista simbólico, do que pela questão material. Mesmo com o trabalho, sob o ponto de vista histórico, estando em seu estágio mais forte politicamente, as forças institucionais internacionais mantiveram essa influência sob limites bem determinados. O movimento trabalhista se descobriu trocando o direito formal de governar pelo direito de exigir melhores salários e condições de trabalho.

A experiência chilena também ilustra como a reestruturação neoliberal, apoiada pelo Estado, reduziu as demandas trabalhistas. O Chile, o primeiro país na região a redimensionar pesadamente seu setor estatal, bem como eliminar as barreiras ao comércio, assim agiu sob o regime de um governo militar que reprimia brutalmente a mão-de-obra. Tão impopular quanto foram as políticas de restrição ao trabalho do general Pinochet que provocaram a queda repentina dos padrões de vida e muitos trabalhadores perderam seus empregos, mas os riscos de defender as reivindicações coletivas eram tão grandes que as greves eram raras e somente coordenadas de modo extremamente reduzido (veja Garreton, 1989/2001; e 1995). No período em que o Chile retornou ao regime civil, ao final dos anos 80, a economia estava em ascensão, as oportunidades de emprego se expandiram e muitos trabalhadores experimentaram uma melhoria em seus ganhos, mesmo quando a desigualdade de renda aumentou. E no período em que o regime civil retornou, os anos da repressão originaram um partido socialista reinventado e dócil que ganhou a presidência em 2000 e novamente em 2006. O pacto político de governabilidade de centro-esquerda continuava a conter exigências trabalhistas, muito embora sem o uso da força.

Uma combinação diferente de condições políticas subjugou a mão-de-obra no México. Lá os pactos trabalhistas comerciais articulados pelo Estado nos anos 80, quando o antigo partido governista, que reinou durante

décadas, o Partido da Revolução Institucionalizada (PRI), ainda comandava o Estado, reprimiram a oposição dos trabalhadores às reformas iniciadas pelo governo, cujos efeitos provocaram uma queda nos salários reais e um aumento na desigualdade de renda (Ros; Lustig, 2003). Ao concordar com os pactos, a principal federação trabalhista emprestou apoio formal às políticas de estabilização desfavoráveis aos trabalhadores. Embora o trabalho nunca obtivesse a supremacia nos pactos, a influência hegemônica há muito existente do PRI enfraqueceu na época. O Partido Democrata Revolucionário, de tendência esquerdista (PRD), ganhou as eleições com o apoio dos trabalhadores, nos níveis municipal e parlamentar (nas regiões central e sul do país), porém, diferente do Chile, não ocorreu no nível presidencial. Na realidade, o PRI perdeu a presidência em 2000 pela primeira vez para o partido conservador, pró-iniciativa privada, o Partido da Ação Nacional (PAN), e não para o PRD.

Enquanto os pactos no México subjugarão as mobilizações trabalhistas no setor privado, em que o capital era o principal beneficiário, e assim foi realizado, na ausência da repressão brutal, como aconteceu no Chile, duas recessões profundas, nos anos 80 e uma década depois, agitaram algumas bases novas da inquietação do setor público. Muito embora a atividade grevista global tivesse decaído, no contexto de aumentos excepcionalmente elevados do custo de vida (Tabelas 1 e 2), um desgaste gradual da legitimidade do governo levou uma classe ampla de servidores públicos prejudicados a serem menos submissos do que em anos passados. Escândalos políticos bem divulgados pela mídia e um péssimo gerenciamento econômico, além da contestação do novo partido político contra esse pano de fundo, contribuíram para o desgaste da legitimidade do Estado, dominado pelo PRI. Contra esse pano de fundo, alguns servidores públicos elaboraram novas estratégias, com o objetivo de chamar a atenção para suas reivindicações coletivas. Com a democratização concomitante do acesso à mídia, as enfermeiras do setor público, por exemplo, desnorteadas com a deficiência de produtos médicos nos hospitais em que trabalhavam, apareceram em público retirando sangue de seus braços com seringas que posteriormente esguicharam o conteúdo nas portas dos administradores do hospital (*New York Times*, 21 jan. 1997, p. 10). Tal movimento atraiu a atenção da mídia. Em questão estavam os cortes neoliberais nos gastos sociais, que enfraqueceram a capacidade dos servidores públicos de cumprir com suas responsabilidades profissionais. As análises do NSM nos alertam para tais expressões de protesto, novas e pós-modernas.

Os trabalhadores pouco qualificados do setor público, nas províncias mexicanas, também protestaram acerca de suas contrariedades. Para fins ilustrativos, em 1997 os garis, na capital do Estado de Tabasco, pressionaram coletivamente tanto para a indenização por serviços particulares prestados, por exigência dos políticos, quanto pela reintegração aos cargos, visto que as políticas de austeridade implantadas lhes custaram os empregos. Eles encetaram uma greve de fome, marcharam em massa para a Cidade do México e correram em pânico para o Congresso, onde se despiram para exigir suas reivindicações (*New York Times*, 21 Jan. 1997, p. 10). De forma semelhante às enfermeiras, os garis elaboraram novas e

criativas formas pós-modernas para expressar sua fúria e chamar a atenção, no contexto do novo acesso à mídia, vinculado à democratização.

A Venezuela, sob o comando de Hugo Chavez, foi o único país, próximo à virada do século, em que um governo democraticamente eleito tentou centralizar o poder e usá-lo significativamente em benefício dos pobres. Porém, ao proceder assim, Chavez irritou as classes média e alta, acostumadas aos privilégios, e irritou mesmo os mais privilegiados trabalhadores organizados. Provocou o descontentamento de empresários e militares, juntamente com a chamada "aristocracia trabalhista", dos trabalhadores da indústria petrolífera, que paralisou a produção, fechou as portas das lojas e tomou as ruas em sinal de protesto. Eles recorreram às armas típicas dos fracos, presumindo que, ao desestabilizar a economia, conduziram o regime de Chavez a uma situação de controle. Eles também apoiaram um golpe de estado.

Enquanto Chavez resistia à violenta manifestação para destitui-lo, que em 2004 também incluiu um referendo nacional organizado pela oposição, o conflito debilitava o governo e deixava as pessoas comuns com poucos progressos em seu nível de bem-estar. Na proporção em que as pessoas comuns experimentaram melhoras em seu bem-estar, tal fato foi baseado em ganhos distributivos, e não de redistribuição. Evidências disponíveis sugerem que a redistribuição de renda deteriorou levemente sob o regime de Chavez. (cf. <www.eclac.org/publicaciones/DesarrolloSocial/0/LCL.222OPE/Anexo_Estadistico_version_preliminar.xls>, Tabela 25). Chavez conduziu sua missão populista de uma maneira inflacionária, elevando o custo de vida para as camadas de baixa renda da população que simulou defender (veja Tabela 3), e contratou professores, e especialmente estudantes de medicina cubanos, para prestar serviços de assistência social, em troca do petróleo venezuelano.

Em resumo, a retração da atividade grevista em muitos países, à medida que a democracia neoliberal tornou-se mais fortalecida, deve ser entendida no contexto da reestruturação econômica global, competição global do mercado e a penetração doméstica de forças invisíveis do mercado. Enquanto a restauração oficial dos direitos trabalhistas criou um ambiente político mais favorável para as mobilizações dos trabalhadores, com o objetivo de fomentar os interesses baseados na classe, o mercado invisível, com o apoio do governo, diminuiu as demandas trabalhistas, baseadas no trabalho coletivo. Entretanto, os trabalhadores não ficaram inteiramente à mercê da situação e subservientes às restrições impostas pelo mercado. Os partidos políticos, a liderança política, as alianças do partido/trabalhadores, e assim por diante, em diferentes países e em países individuais, ao longo do tempo, reduziram o impacto que as forças do mercado invisível provocaram. Todavia, o declínio da atividade grevista mostrou não estar relacionado com um declínio significativo da classe, como os analistas do NSM nos levaram a acreditar. A mão-de-obra tornou-se tranqüila, no contexto da abertura política, devido à nova ordem econômica mundial que, com o apoio do Estado e do empresariado, tornou as greves baseadas no trabalho muito difíceis de serem realizadas. Quando as condições econômicas alcançaram proporções de crise e a legitimidade do governo desmoronou, além das restrições e limitações à mão-de-obra perderem a força como

uma consequência do processo, os interesses da classe trabalhadora foram conhecidos e o conflito trabalhista reacendeu. A experiência da Argentina é especialmente reveladora.

Alianças transnacionais e movimentos trabalhistas de consumo

A sindicalização e as greves para melhorar as condições de trabalho mostraram-se particularmente difíceis nas novas indústrias orientadas para a exportação intensiva, com a utilização de mão-de-obra com baixa qualificação, que cresceram com grande rapidez, especialmente no México, no Caribe e na América Central. A expansão da assim denominada produção *maquila* não estava ligada simplesmente à reestruturação neoliberal global, que removeu o comércio de fronteira cruzada e as barreiras ao investimento, mas também aos acordos politicamente negociados, tais como o Nafta e a Iniciativa da Bacia Caribenha, que concederam aos países signatários o acesso privilegiado ao mercado dos Estados Unidos (sob condições restritas). O empresariado levou vantagem com as novas oportunidades econômicas que os acordos transnacionais e as reformas ligadas ao neoliberalismo tornaram possível, acrescentando ainda o baixo custo da mão-de-obra na América Latina⁹. A produção *maquila* expandiu-se, à medida que os Estados Unidos e outros países ricos, com elevados custos de mão-de-obra, se “desindustrializaram”.

Ficou constatada também a repressão ao gerenciamento e a capacidade de se estabelecer e se transferir, em âmbito global, para onde quer que percebessem que suas condições de investimento mais impediriam os trabalhadores de exigir condições mais adequadas de trabalho¹⁰. Sob tais circunstâncias, uma nova estratégia favorável ao trabalho na fronteira cruzada se desenvolveu. Tal estratégia se centralizava nas mobilizações de solidariedade nos países ricos: nas iniciativas encetadas pelos grupos de direitos feministas e de direitos humanos (incluindo o trabalho infantil), além dos movimentos transnacionais sociais, baseados no consumidor. No passado, as ações coletivas centralizaram-se no local da produção. O paradigma do POS/PP aponta para o importante papel que as alianças e a liderança podem desempenhar, ao criar condições úteis à formação do movimento social. Contudo, até bem recentemente, o trabalho nesse modelo analítico não nos tinha alertado como e porque tais alianças podem tomar forma, em um contexto transnacional (em trabalho recente, ver: Porta; Tarrow, 2004; Ambruster-Sandoval, 2004; e Anner, 2003). A eficácia desses movimentos transnacionais se apoiou nas condições criadas, e não nas condições pré-existentis¹¹ e na disposição dos participantes do movimento para sacrificar seus próprios interesses materiais. Quando os partidários trabalhistas organizaram boicotes ao consumidor, para pressionar as empresas com a finalidade de melhorar as condições dos trabalhadores, eles correram o risco de que, com os custos trabalhistas aumentados, eles seriam repassados aos consumidores, na forma de preços mais elevados das mercadorias por eles compradas.

Uma das alianças mais notórias de solidariedade de fronteira cruzada é o movimento anti-escravizante nos Estados Unidos e na Europa. Ao exigir da parte dos consumidores os boicotes dos produtos oriundos das empresas renomadas no âmbito internacional (e de seus fornecedores), após

expor suas deploráveis práticas trabalhistas, uma certa pressão foi exercida para melhorar as condições de trabalho da fábrica. A amplitude do sucesso dessa estratégia, contudo, permanece ainda obscura.

O setor informal independentemente empregado: as lutas pelo direito ao trabalho

As condições para a maioria dos trabalhadores tipicamente são piores no setor informal, quando comparadas ao setor formal. Em ambos os casos, porque os trabalhadores do setor informal carecem das proteções trabalhistas e porque eles estão sujeitos à competição largamente difundida, que mantém em baixa suas perspectivas de ganhos. Diferentemente dos países mais ricos, em que o setor informal encolheu à medida que a industrialização avançou, na América Latina, o setor informal permaneceu amplo e em muitos países expandiu sob o regime neoliberal (Portes, 1985; Portes; Hoffman, 2003, p. 56-65; Castells; Portes, 1989, p. 19). Ao final dos anos 90, os latino-americanos urbanos dependiam mais do trabalho do setor informal, em detrimento do setor formal, inclusive em algumas das mais bem sucedidas economias da região, (p. ex. no México e Brasil, bem como no Peru – veja a Tabela 2).

Tendo em vista que a existência do trabalho no setor informal é tão individualizada quanto competitiva, raramente os trabalhadores continuam empregados nesse sistema, no sentido de pressionar coletivamente por suas queixas comuns. Os vendedores de rua estão entre os poucos trabalhadores do setor informal que se mobilizaram por toda a região, basicamente por autodefesa. Eles iniciaram ações coletivas para fazer suas reivindicações ao Estado, especialmente no México e Peru. Os pretensos vendedores da Cidade do México apropriaram-se de táticas dos invasores de terras do assentamento de colonos (tratadas abaixo), pelos direitos de fixar o espaço para vender. Eles “invadiram” coletivamente calçadas, ruas e outros locais públicos e pressionaram as autoridades para honrar suas reivindicações quanto à localização de venda (ver: Eckstein, 1988; 2000 e 2001, p. 329-350). Consciente de que vender é uma atividade que absorve mão-de-obra e de que o desemprego difundido é politicamente explosivo, o Estado frequentemente cede às pressões dos vendedores. As autoridades foram mais favoráveis quando os vendedores tinham o apoio de políticos influentes, e quando eles primorosamente manipularam as condições do sistema político (Cross, 1998), em conformidade com a tese do POS/PP.

Em agosto de 2004, uma aliança ampla, sem precedentes, de trabalhadores do setor informal tomou as ruas com violenta intensidade na cidade do México, quando o governo parecia estar prestes a restringir as reivindicações das camadas pobres da população por uma base de sustento. Dentre aqueles que protestavam, estavam os atendentes autônomos de estacionamento, os limpadores de pára-brisas, os músicos ao ar livre, os vendedores deficientes de goma de mascar, juntamente com os vendedores do metrô (www.wola.org/mexico/police/dmn_081104.htm). O que desencadeou sua rebeldia coletiva? Oposição a uma nova lei de “cultura urbana” que tornou seus empregos ilegais. O antigo prefeito de Nova York Rudolph Giuliani recomendara a lei restritiva. Uma coalizão empresarial,

consternada com a ruptura da lei e da ordem na cidade, contratara Giuliani como consultor. Uma lei que poderia funcionar na cidade de Nova York, todavia, exacerbava as tensões econômicas e sociais no México, em que os habitantes da cidade se dedicavam a tais ocupações muito menos por escolha do que por falta, incapazes de encontrar outro trabalho.

Os vendedores de rua também se mobilizaram na Argentina, que historicamente classificava-se entre os países com os maiores setores formais da região. Eles protestaram coletivamente quando a pior crise econômica do país deixou aqueles trabalhadores, seguros em tempos passados, desempregados. A crise resultara na extrema reestruturação neoliberal, que incluiu a dolarização da economia. Em janeiro de 2003, os mascates protestaram contra os esforços da polícia para expulsá-los da área comercial do centro da cidade. Eles se uniram em seu protesto, por meio de um movimento social organizado pelas pessoas desempregadas. A polícia interferiu quando o empresariado local ameaçou o governo de não pagar os impostos, a menos que as autoridades retirassem a sua concorrência das ruas. Forçado a escolher, o governo tomou partido das empresas estabelecidas, como os governos normalmente procedem (groups.yahoo.com/group/argentina_solidarity).

O movimento dos desempregados, com o qual os vendedores aliam-se, é digno de nota. Tal movimento é excepcional no repertório latino-americano de resistência. Ele apropriou-se da crise econômica para induzir à sua formação. O MST, acrônimo para o movimento dos desempregados, elaborou protestos por empregos e por serviços de educação e assistência médica (groups.yahoo.com/group/argentina_solidarity). Os protestos e manifestações do MST, por sua vez, aumentaram o apoio por parte de centenas de organizações e movimentos cívicos das cercanias, variando desde os antigos cortiços industriais, até os enclaves da classe média, que ganharam vibração no contexto da crise. Porém, o movimento dos desempregados rapidamente tornou-se dividido, sob o ponto de vista político e ideológico, à medida que diversos grupos esquerdistas tentaram tirar proveito dos descontentes.

Divisões à parte, no nível da comunidade, os vizinhos reuniram-se em *assembléias de bairro* e *assembléias populares*, para tratar das questões comuns (veja: Gonzalez Bombal; Svampa; Bergel, 2003; Di Marco; Palomino; Mendez, 2003)¹². Os habitantes da cidade protestaram por sua causa, de forma coletiva, em cenários múltiplos e sobrepostos, ou seja, não somente onde tinham queixas ou reivindicações relativas ao trabalho, mas também onde moravam. Muitos líderes dos novos movimentos foram anteriormente ativos nos sindicatos trabalhistas. As velhas bases da organização trabalhista, por meio disso, influenciaram novas bases de lutas coletivas, contudo, para mais do que simplesmente as questões baseadas na classe.

O paradigma POP/PP ajuda a explicar como e porque a mão-de-obra e outras lideranças produziram inspiração e objetivo aos movimentos circunvizinhos, enquanto o paradigma do NSM ajuda a explicar porque os movimentos sociais tomaram uma nova forma e focaram-se em uma faixa ampliada das injustiças percebidas, do que quando comparados aos movimentos do passado. Entretanto, o modelo de análise econômico-política

ajuda a representar as condições que induziram a escala, sem precedente, da nova atividade coletiva.

Lutas relativas ao custo de vida da cidade

As lutas dos trabalhadores com o fito de melhorar a renda poderiam ter a expectativa de enfraquecer, quanto ao seu padrão, por razões passíveis de explicação, sob o ponto de vista econômico, se os custos de vida diminuíssem, na medida que os salários declinassem. Não obstante, os custos de vida aumentaram imediatamente com o choque da reestruturação neoliberal. Os subsídios do governo que mantiveram baixo o custo de vida urbano, sob o regime da substituição das importações, contribuíram para as elevadas taxas de urbanização na época. Quando os governos da região foram pressionados pelos credores internacionais para reduzir os gastos fiscais, em combinação com a reestruturação, eles encolheram os subsídios, tanto os subsídios dos alimentos, quanto os subsídios dos serviços de utilidade pública (energia elétrica, gás, água, telefone etc). A retração desse último se baseou nas privatizações dos provedores de serviços, anteriormente de propriedade do governo.

Protestos por alimentos acessíveis

Os habitantes comuns da cidade, em toda a região, chegaram a entender os subsídios dos alimentos como um direito básico, um direito de subsistência. Era também um benefício material, com o qual eles contavam para tornar a vida na cidade possível, e a migração da zona rural, portanto, viável. Contra esse pano de fundo, evidenciava-se um cenário em que as pessoas experimentavam aumentos dos preços de alimentos básicos sendo permitidos pelo governo, como uma violação tácita do Estado de um contrato moral (Eckstein; Wickham-Crowley, 2003, p. 8-16). Efetuar cortes nos subsídios de todos os alimentos não foi o mais odioso, pois muitos governos simultaneamente desvalorizaram suas moedas.

Os aumentos nos preços dos alimentos conseqüentemente estimularam a inquietação. Enquanto os consumidores previsivelmente dirigiam a sua raiva para as autoridades, entendidas como responsáveis pelo aumento nos preços dos alimentos, que consideravam injustos, os habitantes da cidade furiosos oportunamente também saqueavam os supermercados (p. ex. na Argentina e Brasil), onde eles experimentavam repentinos choques nos preços dos alimentos fundamentais. As revoltas dos consumidores urbanos ocorreram, no mínimo, na metade dos países latino-americanos, justamente nos anos 80 (cf. Walton, 1989/2001), e no Equador, Bolívia e Argentina, ao longo dos primeiros anos do novo milênio. Essas revoltas são, nos dias de hoje, equivalentes ao movimento dos *sans culottes* e as *revoltas do pão*, dos trabalhadores dos séculos dezoito e dezenove, na França e na Inglaterra, e o equivalente urbano às rebeliões dos camponeses, incitadas pelo desgaste da reivindicação pelos direitos de subsistência (Scott, 1976).

As informações sistemáticas sobre as incidências de protestos urbanos por causa das reivindicações de subsistência, tanto através dos países, quanto dentro dos países individualmente, ao longo do tempo, infelizmente não existem. Para avaliar a importância relativa do consumidor, em comparação com outras bases de oposição, eu codifiquei as incidências de

protestos registradas em 1995, dez anos depois que a maioria dos governos na região iniciou as primeiras reformas neoliberais. Eu registrei as incidências relatadas no *Relatório Semanal Latino Americano (LAWR)*, uma fonte de resumo de notícias, na América Latina, de elevada reputação. Tendo em vista que a *LAWR* descreve somente as incidências mais importantes e os relatos extra-oficiais continuam apontando inquietação, tal fonte fornece apenas uma aproximação preliminar do tumulto real. Qualificações à parte, a *LAWR* relatou protestos do consumidor em seis países (por causa dos custos da educação, bem como dos preços do varejo). Durante o mesmo ano, a referida fonte relatou protestos contra as privatizações e contra o redimensionamento do setor público, ligado ao neoliberalismo, em dez países, e contra as reformas salariais (incluindo propostas para eliminar a indexação dos salários aos aumentos do custo de vida), a eliminação do direito à greve e à organização, os cortes na seguridade do trabalhador (por meio de novas e mais flexíveis políticas de contratação) e retenção dos cheques de pagamento dos salários, para os serviços prestados, em onze países.

Nenhuma outra região no mundo experimentou tantos protestos, centralizados nos alimentos, juntamente com os protestos centralizados nos aumentos de preços, dos assim denominados bens coletivos, como eletricidade e água (Walton, 1998; e 1989/2001). Com a América Latina, a região mais urbanizada do Terceiro Mundo, proporcionalmente mais pessoas lá dependiam tanto do mercado de alimentos e serviços, como beneficiavam-se dos subsídios ao consumidor, sob o regime da substituição das importações. Os protestos na América Latina também foram mais dirigidos para um sexo, do que em qualquer outro lugar do mundo, isto é, baseado mais no sexo feminino e mais secular na orientação (Walton, 1998; e 1989/2001). O maior envolvimento das mulheres na América Latina resultou em sua maior absorção no contingente de trabalhadores remunerados e na vida fora dos lares, juntamente com sua maior dependência do mercado para subsistência. E, em países tais como Peru, Guatemala e Chile, a participação das mulheres nos protestos dos consumidores fortaleceu seu envolvimento coletivo em tais grupos baseados nas vizinhanças e na paróquia, como as cooperativas de compra de alimentos e as cozinhas de sopa.

As organizações internacionais não-governamentais (ONGs) ajudaram a organizar seus grupos, quando as políticas de austeridade iniciadas pelo governo tornaram a subsistência problemática para os pobres urbanos, na metade dos anos 80.

A Tabela 2 apresenta a razão pela qual os aumentos do custo de vida incitaram a fúria coletiva. Entre 1990 e 1995, bem como entre 1990 e a virada do século, os preços dos alimentos, na maioria dos países, no mínimo dobrou. Ao final dos anos 90, oito países experimentaram um aumento superior a cinco vezes no custo dos alimentos. O índice de alimentos de 100 em 1990, elevou-se para mais de 1.000 no Equador, Peru, Uruguai e Venezuela.

Entretanto, semelhante ao caso da atividade grevista, os protestos, devido ao custo de vida, não são inteiramente explicados sob a ótica econômica, nem sua incidência, nem sua forma. Os protestos variavam quanto à forma, desde as manifestações, greves, tumultos e saques, até os ataques aos prédios do governo. A forma variava conforme o país. Tais formas variavam com os repertórios nacionais da resistência, tradições culturais e

envolvimento das associações e organizações, bem como conforme as condições macro econômico-políticas, relações da sociedade com o Estado e alianças do grupo. Os cortes nos subsídios, por exemplo, incitaram tumultos na Jamaica, Argentina e Venezuela, manifestações de rua no Chile, além de greves e obstruções nas estradas, nas nações andinas. Os protestos também variavam quanto ao nível de violência que desencadeavam, basicamente, dependendo da maneira pela qual as autoridades públicas respondiam. Os protestos nas cidades, em toda a Venezuela, contra os cortes nos subsídios ao consumidor, tornaram-se especialmente violentos em 1989. Centenas de manifestantes em protesto lá foram mortos, em protestos de consumidores conhecidos como *caracazo* (Coronil; Skurski 1991: 291). Foi contra esse cenário que Chavez foi inicialmente eleito, no final dos anos 90. A violência do Estado tornou os venezuelanos comuns contrários ao sistema dos partidos articulados com a elite. Chavez representou uma ruptura com os partidos oligopolistas do passado.

As agressões aos antigos direitos urbanos de subsistência, tacitamente acordados, entretanto, previsivelmente apenas incitaram os protestos públicos, sob certas condições políticas. A democratização propriamente dita não preparou necessariamente sua base. Os protestos ocorriam especialmente onde os governos eram fracos e impopulares e onde o divisionismo político e conflitos pelo poder prevaleciam. Sob tais circunstâncias, os riscos de rebelião eram menores e a possibilidade de se obter apoio político era maior. Onde a controvérsia política era mínima e o Estado comparativamente forte, os cortes difundidos dos subsídios ao consumidor raramente levavam os habitantes infelizes da cidade a tomar as ruas. Tal fato foi especialmente verdadeiro no México, ao longo dos anos 80.

Esses protestos aparentemente espontâneos normalmente envolviam algum grau de coordenação (cf. Walton, 1998; e 1989/2001). Eles ocorriam especialmente onde fossem apoiados pelos sindicatos trabalhistas. A classe social, em sua forma organizada, portanto, planejou as mobilizações, para reduzir os custos de vida, em uma época em que as greves por melhores salários, que fariam os aumentos de preços ao consumidor mais viáveis, tornaram-se difíceis. Os protestos também ocorriam nos locais em que fossem apoiados pelo clero, inspirados pela teologia da libertação, uma doutrina da Igreja que pregava o interesse e a preocupação com as camadas pobres da população. No Brasil, a Igreja Católica desempenhou um papel visível e especialmente ativo, com implicações no nível nacional. Lá, em 1999, a Organização dos Bispos do Brasil patrocinou manifestações contra a retirada do Estado das ações de proteção da subsistência, bem como contra outras políticas neoliberais. Eles denominaram seu movimento de "O Grito dos Excluídos", e coordenaram sua atividade com os sindicatos e com os partidos de esquerda, além do florescente e influente Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST).

Desse modo, os protestos do consumidor tornaram-se um novo acréscimo ao repertório do movimento social latino-americano, ao mesmo tempo em que os protestos, baseados no trabalho, diminuíram. A nova ordem econômica isoladamente não representa a mudança nas bases da ação coletiva. Mesmo a escala de aumentos de preços isolada não foi determinante, quando os furiosos habitantes da cidade se rebelaram. Os

protestos do consumidor contra a elevação dos custos de vida normalmente ocorreram quando encorajados e liderados pelos trabalhadores, pela paróquia, circunvizinhos e outros grupos. O paradigma do POS/PP nos ajuda a entender a razão pela qual os habitantes das cidades, em toda a região, responderam diferentemente aos aumentos similares nos custos de vida e porque os manifestantes em protesto não foram necessariamente mais predominantes nas áreas em que os custos de vida aumentaram mais, enquanto o paradigma do NSM nos ajuda a explicar porque as bases do protesto vieram a se originar, com a prevalência de um sexo, além de inspiração religiosa, à medida que as novas configurações de identidades e envolvimentos tomavam corpo. Todavia, uma perspectiva econômico-política nos auxilia a entender as condições que estimularam os protestos.

O impacto dos protestos contra o custo de vida, por sua vez, variavam em toda a região. Quando a rebeldia ou desafio estavam baseados no óbvio, os revoltosos, às vezes, eram bem sucedidos em conseguir que os governos se retratassem ou reduzissem os aumentos de preços (Walton, 1989/2001). Contudo, a Tabela 2 sugere que qualquer que fosse o impacto que os protestantes tivessem imposto, no que concerne à contenção dos aumentos dos preços, tal ação tinha um efeito limitado e de curto prazo, dado o nível dramático com que os custos dos alimentos subiram, na maioria dos países da região, no decorso dos anos 90. Durante a década, aproximadamente dois terços dos principais países da região experimentaram, no mínimo, uma duplicação dos custos dos alimentos.

Quando os governos temporariamente reduziram os aumentos de preços, eles assim o fizeram por suas próprias razões institucionais: restaurar a ordem e legitimar suas pretensões constantes de governar. Ocasionalmente, alguns governos, tais como o do Brasil, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, responderam aos protestos crescentes, em âmbito nacional, com ambiciosos programas de gastos. Porém, alguns governos fracos, mesmo após restaurar os subsídios ao consumidor, desmoreram sob o peso da inquietação. Tal fato ocorreu no Equador, tanto em 1997, quanto em 2000¹³. Embora o Equador tivesse experimentado aumentos, longe de ser o alimento mais caro, juntamente com o combustível, houve elevação nos preços na região, entre 1990 e 1995, e os preços dos alimentos quase dobraram entre 1995 e 1997, e por volta de 2000, o índice de preços dos alimentos, na base de 100 em 1990, aumentou em forma de espiral, para acima de 3.000 (veja Tabela 2 e fontes)¹⁴. A fúria devido ao aumento do custo de subsistência compeliu os professores e sindicalistas do comércio, juntamente com os grupos indígenas, mobilizados em torno de novas reivindicações relativas aos direitos étnicos, a tomarem as ruas. Aqui também a teoria do NSM nos ajuda a entender a razão pela qual os povos indígenas, previamente passivos, participaram da mobilização, mas não porque eles focaram sua atuação nas queixas, baseadas no consumidor. Além disso, a teoria do NSM não nos levaria a esperar, ou explicar porque os “antigos” grupos, baseados na classe, desempenharam um importante papel ao incitar a agitação baseada no consumidor.

À medida que os furiosos habitantes das cidades, no Equador, preparavam obstruções das estradas que paralisaram o país, os dirigentes públicos encontravam-se em uma situação conflitante. Ao tentar apaziguar os

manifestantes e restaurar a ordem, por meio do tabelamento dos aumentos de preços contestados, os governos equatorianos deixaram de pagar empréstimos externos e iniciaram engenhosas políticas hiperinflacionárias que os tornaram ainda mais impopulares.

De maneira similar, na Argentina, os tumultos pelos alimentos contribuíram para a queda, primeiro, do governo do presidente Fernando de la Rúa e, em seguida, dos governos que transitoriamente se seguiram, nos primeiros anos do novo milênio. Embora a Argentina não tivesse se classificado entre os países com os mais elevados aumentos nos custos dos alimentos, o empobrecimento e o desemprego difundidos, e posteriormente uma desvalorização oficial da moeda local, fixaram o preço da subsistência básica além do alcance de muitos habitantes da cidade. Todavia, as lutas pelos direitos de subsistência não se apoiavam somente na nova, e sem precedente, insegurança econômica. As organizações circunvizinhas às baseadas no trabalho, e outras organizações que a crise econômica geral estimulou, coordenavam os tumultos e agitações em prol dos alimentos, juntamente com outros protestos, e incitavam os desesperados a buscar uma reparação coletiva.

Cientes dos resultados politizadores que as medidas de austeridade freqüentemente desencadeiam, alguns governos colocaram como objetivo os fundos antipobreza, de forma seletiva, com o intuito de anteciparem-se à resistência coletiva aos aumentos do custo de vida. O presidente Salinas (1988-1994), por meio de seu famoso Programa de Solidariedade, por exemplo, no México, habilmente canalizou os gastos sociais para as comunidades, as quais sua administração considerava politicamente problemáticas, de forma que tornasse os beneficiários diretamente endividados e dependentes do governo central. O governo de Fujimori, no Peru, de forma similar, focou seu objetivo nos fundos antipobreza e, ao assim proceder, enfraqueceu a influência das organizações comunitárias das zonas rurais, que tinham surgido rapidamente em oposição aos cortes de subsídios. As intervenções autocráticas de Fujimori, que simultaneamente refreavam o grupo de guerrilha denominado *Cendero Luminoso*, se organizavam para conter as revoltas dos consumidores, à medida que os preços dos alimentos ascendiam rapidamente. O índice de preços dos alimentos oscilou, de uma base de 100, em 1990, quando Fujimori chegou ao poder pela primeira vez, para acima de 1.000, na metade da década. Os preços, durante o intervalo de cinco anos, elevaram-se mais no Peru do que em todos os países da região, além da Nicarágua.

Enquanto Fujimori manobrava para evitar os protestos pelo direito de subsistência, ele demonstrava ser incapaz de continuar no poder. A exposição da corrupção, nos níveis mais elevados de sua administração, além da fraude eleitoral, que desacreditaram sua legitimidade, foram as causas imediatas do movimento que o expulsou do cargo, antes que fosse tarde, já que todo o tempo, em um regime de ódio, conspirava para deteriorar os padrões de vida. O sucessor de Fujimori, Alejandro Toledo, de pele escura e nascido pobre, vinha de um contexto com o qual muitos peruanos empobrecidos poderiam se identificar. Embora ele tivesse vencido as eleições com uma maioria esmagadora de votos, em 2001, seu fracasso em cumprir

a promessa eleitoral de criar empregos e minorar a pobreza, para compensar o aumento exorbitante dos custos de vida, levou os trabalhadores e professores, nas cidades e capitais, em todo o país, além de outros profissionais, a tomar as ruas para exigir melhores salários e melhores condições de trabalho, além de fazer oposição às privatizações, associadas com o aprofundamento do projeto neoliberal do Estado. Sob o regime de Toledo, os preços dos alimentos continuaram a subir em espiral, embora não tanto quanto no Equador e Venezuela, além da Nicarágua (veja a Tabela 2 e fontes). Os custos de vida, juntamente com uma ladainha de outras queixas, resultaram na súbita queda de popularidade de Toledo, para somente um dígito, ou seja, o nível mais baixo de qualquer presidente da região. A inquietação urbana, em todo o país, tornou-se uma ocorrência quase diária¹⁵. Entretanto, Toledo manobrava para manter os protestos pelos alimentos em um nível mínimo, continuando a focar seu objetivo nos programas de subsídios aos alimentos (dos quais, supostamente 20% da população se beneficiava)¹⁶. O programa do governo, denominado *Vaso de Leche* (Copo de Leite), compensou parcialmente o aumento geral nos custos dos alimentos, e a própria administração do programa, inclusive por meio dos comitês circunvizinhos, pode ter ajudado a desviar a fúria dos consumidores.

Em resumo, os habitantes das cidades experimentaram cortes nos subsídios dos alimentos efetuados pelo Estado, ligado ao projeto neoliberal, o que era injustificável.

Foi a violação, por parte do governo, da moral de seus habitantes, e não simplesmente a economia material, que incentivou as tumultuadas manifestações pelos alimentos. Porém, nem o Estado se recusando a cumprir seu contrato social implícito, nem mesmo a escala de aumentos de preços propriamente dita foram determinantes de quando os residentes urbanos indignados tomaram as ruas. Os protestos eram extremamente dependentes do contexto cultural e institucional, no qual estavam fixadas as vidas dos habitantes das cidades.

Onde as organizações da sociedade civil reuniram os consumidores furiosos, além dos líderes que instilaram um sentimento de que os dramáticos aumentos, nos custos de vida não deveriam ser tolerados, aliado ao fato de que, quando os governos eram fracos e a comunidade organizada e politizada, os protestos dos consumidores eram mais promissores. A democratização tornou os protestos mais fáceis de serem realizados, embora não assegurasse aos habitantes das cidades o direito de terem os alimentos com os preços fixados proporcionalmente.

Luta por moradia, serviços urbanos e segurança acessíveis

Sob o sistema da substituição das importações, muitos habitantes da cidade chegaram a sentir-se com o direito à moradia disponível, bem como à disponibilidade dos serviços urbanos, tais como transporte, água encanada, e eletricidade. Os regimes populistas, antes da posse dos militares, tinham se ajustado a essas reivindicações para consolidar o apoio político, enquanto asseguravam um contingente barato de trabalhadores para o empresariado. Se os custos de vida na cidade eram baixos, assim também deveriam ser os salários. O fornecimento de serviços e moradia disponíveis, portanto, beneficiava os setores populares, empresariado e o Estado, simultaneamente.

A característica mais distinta do cenário urbano latino-americano, na era da substituição das importações, fora o rápido crescimento dos assentamentos de trabalhadores sem terra, na periferia das cidades. Nos novos assentamentos, os habitantes das cidades coletivamente tomaram a ofensiva: eles demarcaram a terra. Os governos normalmente toleravam a posse de terras, desde que elas ocorressem em terras públicas (ou em terras de agricultores politicamente fracos), por várias razões. elas supriam as necessidades do povo da cidade por abrigo, a um custo mínimo para o Estado, e eram politicamente populares. E os recebedores de terras poderiam ser facilmente manipulados politicamente, com votos trocados pelos direitos de propriedade e pelo fornecimento de serviços urbanos¹⁷. Às vezes, os governos, com bastante êxito, pressionavam os invasores a absorver os custos dos serviços urbanos.

Sob a égide do neoliberalismo, entretanto, as mobilizações coletivas pelos direitos urbanos sobre a terra foram reduzidas. Por um lado, a opção do assentamento tornou-se menos atrativa para o povo comum da cidade, com limitados meios econômicos, uma vez que o custo de vida em tais assentamentos aumentou com a privatização do fornecimento de serviços. As companhias geradoras de lucros aumentaram as tarifas dos serviços. O segundo fato é que as terras públicas em que os governos tinham tolerado a "invasão", na virada do século, tinham sido principalmente recuperadas. Fato três, os governos neoliberais foram polarizados para o mercado, e não para as soluções políticas de moradia. Coerente com suas tendências, eles favoreceram as transações comerciais em detrimento das invasões de terras, uma forma mais empresarial, porém menos favorável aos pobres, para edificar o estoque de moradias da cidade. Como resultado, o aprofundamento do neoliberalismo eliminou os meios mais eficazes dos habitantes da cidade de baratearem seus custos de moradia, por meio da invasão coletiva de terras.

Ao refletir sobre o aumento concomitante nos custos da infra-estrutura urbana, cerca de dois terços dos países, com informações disponíveis, experimentaram mais do que uma duplicação dos preços do combustível e da eletricidade, nos anos 90 (veja Tabela 2). Os protestos, devido ao custo dos serviços urbanos, que ocorreram contra esse cenário econômico, frequentemente estavam vinculados às privatizações dos assim denominados bens coletivos, subsidiados e fornecidos previamente pelo Estado.

No Equador, por exemplo, foram os cortes nos subsídios da gasolina, e não simplesmente nos subsídios dos alimentos, que provocaram a queda dos dois presidentes democraticamente eleitos, que foram depostos no Equador, nos anos 90. Os aumentos exorbitantes dos preços da gasolina e da eletricidade no Equador foram os mais elevados da região. O aumento do preço da gasolina foi também importante no movimento denominado *caracazo*, em 1989, na Venezuela, enquanto na Argentina, o anúncio do governo sobre os aumentos dos preços dos serviços de utilidade pública, no meio da crise econômica do país, levou as pessoas das cidades, em todo o país, a tomar as ruas em violenta manifestação. Em 2002, os argentinos organizaram um apagão, em protesto contra os elevados aumentos nas tarifas de telefone, gás de aquecimento e eletricidade, além do desemprego

e empobrecimento, sem precedente, que a crise econômica causou (<http://news.bbc.co.uk/1/hi/business/2280537.stm>).

O fornecimento dos serviços de utilidade pública tornou-se controvertido na Bolívia, por sua vez. Em Cochabamba, a terceira maior cidade do país, os pobres protestaram contra uma companhia americana que planejara privatizar o abastecimento de água da cidade. O governo democraticamente eleito, porém, com tendência ao neoliberalismo, tacitamente tomou partido da empresa estrangeira, tolerando sua exploração, por meio dos aumentos da tarifa de água. Os protestos desenvolvidos nos movimentos sociais, que tinham se alastrado em âmbito nacional, inclusive entre os povos indígenas, foram incitados pelas reivindicações recém-estimuladas, no que concerne aos direitos étnicos coletivos, e entre os plantadores de coca, indignados com a erradicação, por parte do governo, de sua colheita, pressionados por Washington, em combinação com sua guerra contra as drogas. Os representantes do serviço público impuseram um estado de sítio, que em curto prazo colocou uma paralisação no tumulto¹⁸, e a companhia americana renunciou¹⁹. Porém, os humildes não esqueceram a “guerra pela água” nem perdoaram seus perpetradores. Em âmbito nacional, os diversos grupos de aflitos coordenavam de forma crescente seus protestos, focando o objetivo de sua fúria contra aqueles que apelidavam de “os neoliberais.” E chegou a eleição de 2006, e unidos obtiveram sucesso ao eleger Evo Morales, o antigo líder de pele escura dos *cocaleros*, os plantadores de coca, ao posto de presidente, com a maior votação de qualquer competidor ao cargo na história do país.

A privatização das empresas de utilidade pública e os aumentos de preço dos serviços que se seguiram trouxeram também os peruanos furiosos às ruas. Os trabalhadores organizados freqüentemente participavam dos protestos contra os custos dos serviços. Os manifestantes, em protesto contra a privatização, em um ponto fecharam a segunda maior cidade do país. Na época do artigo, a inquietação difundida deixou o governo fraco e a sociedade dividida, com a má situação dos peruanos comuns sem solução.

Entretantes, os latino-americanos, em toda a região, tornaram-se tão insatisfeitos com a nova economia e as novas injustiças sentidas que um número crescente deles também respondeu em formas que corroeram a ordem moral das cidades, não por meio dos movimentos sociais, porém, mais individualizadas (embora, às vezes coordenadas), violentas, em foros anti-sociais. As ações coletivas demonstraram estar muito longe de ser a única resposta para a reestruturação neoliberal. Na realidade, um surto de habitantes descontentes da Cidade do México até o Cone Sul se voltou para o roubo, furto, saque, atividade de bando, seqüestro e assassinato²⁰. A Colômbia tornou-se a capital do seqüestro do mundo, com o México não ficando muito atrás²¹. Em 2001, um seqüestro ocorria na Colômbia a cada três horas. O crime gerava mais crime, à medida que uma cultura da ilegalidade foi iniciada, e a criminalidade ficava impune. A pobreza e o desemprego, juntamente com as drogas, a corrupção da polícia e o entrincheiramento dos governos foram a raiz do aumento da atividade ilegal. Em muitos países, os agentes de repressão ao crime tornaram-se parte do problema, e não a sua solução, tendo em vista que eles se uniram às fileiras dos criminosos e operavam com impunidade (cf. Davis, 2002; Gay, 2004; 2005).

O pico na criminalidade, por sua vez, originou novos e sólidos movimentos multiclassistas contrários ao crime, nas capitais de toda a região. Os participantes exigiam medidas mais duras contra o crime, por parte do governo. Buscando unidade e publicidade para sua causa, os manifestantes em protesto fizeram uso dos símbolos da resistência, culturalmente produzidos, que eles, como outros grupos rebeldes, poderiam organizar e preparar a captura da imaginação popular, por meio do acesso à mídia melhorado pela democracia. Esses novos movimentos acrescidos ao repertório de protestos latino-americano, em particular, trouxe as classes médias de toda a região para as ruas. No Rio de Janeiro, em 1995, um grupo cívico denominado Viva Rio, por exemplo, exigiu uma limpeza total do departamento de polícia, bem como a melhoria dos serviços urbanos. Centenas de milhares de ricos e pobres, de jovens e idosos, mascarados em branco, uniram-se à manifestação denominada Reage Rio. No Rio, os moradores de *favela* organizaram-se independentemente para exigir por melhoria de segurança nas vizinhanças, inclusive contra as incursões da polícia e dos traficantes de drogas. E na Colômbia, quatro anos mais tarde, um protesto contra os seqüestros atraiu centenas de milhares de habitantes da cidade, também cobertos com branco, para exigir uma ação governamental mais dura contra os criminosos. No mesmo ano, na Cidade do México, dezenas de milhares de residentes frustrados e assustados, de todas as classes sociais, porém especialmente da classe média, desfilaram com fitas brancas e bandeiras azuis contra a onda de crimes violentos. Novos protestos contra o crime ocorreram na Cidade do México, em junho e agosto de 2004. Elas foram as maiores mobilizações Na cidade, na história recente. (www.manattjones.com/newsbrief/20040909.html; www.amren.com/mtnews/archives/2004/08/hundreds_of_tho.php)²². As marchas foram organizadas pelos grupos de vítimas do crime, porém um grande número de grupos de defensores de interesses públicos, cívicos e de direitos humanos tomou parte. Entrementes, os argentinos, também em 2004, tomaram as ruas para exigir do governo uma sanção severa para o crime.

Nesses vários exemplos, como no caso dos protestos dos consumidores, o aprofundamento do neoliberalismo isoladamente não instigou a resistência coletiva. Não obstante, ao enfraquecer o papel do Estado na economia e na sociedade, e ao gerar novas inquietações e novas injustiças, além de novas inseguranças, a reestruturação econômica estimulou o crime e, por sua vez, a fúria em decorrência do crime. A democratização não foi a fonte da nova e má situação dos habitantes das cidades, todavia demonstrou também não ser a sua solução. Entretanto, a democratização criou uma estrutura política de oportunidade, que tornou os movimentos mais promissores, ao reduzir os riscos dos protestos e permitir uma maior cobertura da mídia. A cobertura da mídia despertou o entusiasmo para ambas situações: tanto do interesse pelos protestos, quanto do conhecimento detalhado sobre eles e, ao proceder dessa maneira, ampliou a base da oposição coletiva. Ao mesmo tempo, a concorrência eleitoral vinculada à democracia induzia os oponentes aos detentores de cargos no governo a encorajar a participação nos movimentos de base ampla contra o crime, com o fito de ajudar a desacreditar a capacidade dos dirigentes públicos de manter a lei e a ordem. Na Cidade do México, por exemplo, os protestos

contra o crime, em 2004, foram parcialmente apoiados pela classe média, desejosa para desacreditar o prefeito populista Andres Manuel Lopez Obrador, a quem temiam pudesse vencer a eleição presidencial de 2006. Em estilo similar, um empresário orquestrou e financiou um amplo protesto, de um quarto de milhão, para desacreditar o prefeito de Buenos Aires de tendência esquerdista, Anibal Ibarra, bem como para exigir leis mais duras contra os seqüestradores. A indignação com o seqüestro e assassinato de seu filho, o incitou a estabelecer a base do ódio, com o colapso da lei e da ordem na cidade. Mesmo se o oportunismo político, em tais casos, estimulasse os movimentos contra o crime; o apoio da sociedade civil foi estabelecido na insegurança que o colapso da lei e da ordem induziu, sob a égide do neoliberalismo.

Conclusão

Qualquer que seja a lógica econômica da reestruturação neoliberal latino-americana, o aprofundamento do processo de reforma transportou as sementes da obstrução para sua impregnação irrestrita, embora não sejam, pelo menos até agora, as sementes de sua própria destruição. O redimensionamento do setor público e as liberações de preços e do comércio resultaram em exigências fiscais, porém, dessa forma, também geraram desemprego, novas vulnerabilidades econômicas, e aumentos do custo de vida para o povo da cidade, que mal podia arcar com tais encargos. Nesse meio tempo, um surto criminoso tornou a vida nas cidades insegura e insuportável para o povo, por meio da divisão de classes. Portanto, a remoção das dificuldades do mercado gerou novas queixas, que trouxeram novos e perturbados grupos às ruas. A democratização restaurou os direitos políticos que os governos militares da região tinham retirado, mas não instituiu canais formais, por meio dos quais o novo mercado gera queixas, e as tem devidamente encaminhadas.

Os movimentos sociais latino-americanos destacados no artigo sugerem as seguintes proposições fundamentadas, sob o ponto de vista empírico, no que concerne aos protestos coletivos, no contexto da democratização e da reestruturação econômica neoliberal:

1. Quando os habitantes das cidades protestaram contra aspectos do novo modelo econômico, eles acharam especialmente notório o fato de que, inicialmente, não contestaram a reestruturação neoliberal na teoria. Ao invés disso, eles se rebelaram contra o neoliberalismo à medida que o experimentaram diretamente, em suas vidas diárias. Entretanto, a partir da alvorada do novo milênio, uma série de grupos e de fontes de desalento foram estabelecidas, a ponto de o modelo econômico propriamente dito, e seus perpetradores nacionais, tornaram-se o alvo de sua ira. Os protestos contra a globalização no exterior, embora além do escopo deste trabalho analítico, indubitavelmente contribuíram para a concepção desses movimentos.

2. Não existe qualquer relação entre a oposição e as privações materiais baseadas no projeto neoliberal. As estruturas e processos políticos, inclusive as estruturas do Estado, as relações Estado/sociedade, liderança, alianças e a politização e organização da sociedade civil são fatores mediadores que influenciam como as vítimas das reformas respondem. Quanto

mais fraco for o Estado, por um lado, e quanto mais politizada for a sociedade, além de menos institucionalizadas forem as relações Estado/sociedade, por outro lado, mais provável será que as queixas econômicas induzam à resistência coletiva.

3. A democracia neoliberal modificou o repertório latino-americano de resistência. Mais significativamente, a competição global tornou as greves uma arma muito arriscada e ineficaz, para a maioria dos trabalhadores recorrer, quando experimentaram a redução dos salários e do poder de compra, e o comprometimento do novo regime com as soluções de mercado contribuíram para o desgaste da base econômico-política dos movimentos de invasão de terras, que possibilitaram aos habitantes das cidades conseguir moradia disponível, durante a era da substituição das importações. Entretanto, as privatizações dos serviços urbanos, vinculadas ao projeto neoliberal, e os cortes nos subsídios ao consumidor, modificaram o foco da resistência econômica coletiva, originada nas relações de produção e, sob uma ótica mais geral, no emprego, para o consumo e as condições econômicas deterioradas que estimularam o crime, e por sua vez, movimentos contra o crime.

Os movimentos descritos bastam para demonstrar a importância de introduzir a economia política na análise do movimento social. Um modelo econômico-político isoladamente não consegue explicar as percepções das injustiças, bem como quando as mobilizações coletivas projetadas para corrigi-las irão ocorrer, o modo do protesto e sua expressão cultural, e o impacto que a oposição apresenta. Em si mesmo, é um reductionismo excessivamente econômico. Todavia, ele preenche lacunas nas análises e teorizações do POS/PP e NSM, que privilegiam respectivamente o político e o cultural. Contanto que as forças econômico-políticas não sejam levadas em consideração, nosso entendimento dos movimentos sociais permanecerá desnecessariamente incompleto. E, especificamente sem uma análise econômico-política, nosso entendimento de como e porque a configuração do protesto se modificou, sob a democracia neoliberal, na América Latina, e em qualquer outro lugar, permanecerá inadequado. Os estudos deixarão sem explicação uma oposição subordinada ao neoliberalismo, e, freqüentemente, mesmo sem documentação. Isso não ajudará a criar um mundo mais justo.

Notas:

1. Tilly (1978) e seus colegas (Tilly; Tilly, 1981; Tilly; Tilly; Tilly, 1975) mostraram o repertório de mudanças dos movimentos sociais, sob o ponto de vista histórico, nos países que primeiro se industrializaram. Eles argumentaram, por exemplo que, na Europa Ocidental, o repertório mudou desde os tumultos pelos alimentos, resistência ao recrutamento obrigatório para o serviço militar, rebelião contra os coletores de impostos e invasões organizadas dos campos e florestas, para as manifestações, reuniões de protestos, greves e comícios eleitorais, entre os séculos dezoito e dezenove. No século vinte, as atividades pró-ativas prolongadas, efetuadas pelas associações com finalidades especiais, em grande escala, tornaram-se mais comuns. Elas determinam as mudanças que resultaram no aumento da concentração econômica e a proletarianização, por um lado, e no poder crescente do Estado-nação e da institucionalização da democracia liberal, por outro lado. À medida que os locais do poder na sociedade se modificaram, os interesses, oportunidades e capacidades para agir em conjunto das pessoas comuns também se modificaram. Este artigo trata do repertório dos movimentos sociais economicamente relacionados, nos países mais pobres do mundo, e na América Latina em particular, e como e porque ele mudou no final do século vinte/início do século vinte e um, dentro do contexto da democratização e reestruturação econômica neoliberal.
2. Para excelentes resumos, ver: Foweraker (1995) e Davis (1999).
3. Os estudos focando a América Latina que resultaram nos critérios do POS/PP incluem: Fox (1992) e Cook (1996).
4. Sobre o percurso do paradigma do NSM, da Europa para a América Latina, ver: Davis (1999).
5. Os dados da OIT infelizmente fornecem uma aproximação da atividade grevista real. As compilações da Organização são baseadas em diferentes tipos de fontes, em diferentes países, p. ex. organizações de empregadores e trabalhadores, registros oficiais das relações trabalhistas, e não em indicadores uniformes da atividade grevista nos países.
6. Ver Nash (2001), para uma maravilhosa análise de como a atividade grevista entre os mineiros de estanho da Bolívia desenvolveu dias de importante ritual para a classe agrária. Antes de ir para as minas, muitos trabalhadores trabalharam na agricultura.
7. Muitos dos proponentes originais do NSM, na Europa, atribuíram a emergência das novas bases e interesses do movimento à mudança das sociedades industriais para pós-industriais. Os estudiosos da América Latina, atraídos pela teoria do NSM, procuraram aplicá-la a um contexto econômico diferente (ver: Davis 1999).
8. Os trabalhadores decidiram se as fábricas – das quais tomaram posse –, deveriam ser transformadas em empresas estatais ou deveriam permanecer cooperativas pertencentes aos trabalhadores. Comunicação pessoal de Carlos Forment, nov. 2004. No Chile, as posses dos trabalhadores também ocorreram no setor têxtil, porém, no macrocontexto de uma transição socialista, sob o governo de Salvador Allende (1970-1973). Na Argentina, as posses ocorreram no contexto de uma crise econômica neoliberal.

9. Contudo, tendo em vista que a mão-de-obra na China é um tanto mais barata como submissa, a produção subcontratada está crescentemente se mudando para lá.
10. A dificuldade de organizar os trabalhadores em *maquillas*, na América Latina, é aumentada pela facilidade do capital de se transferir entre as fronteiras. Ver: Anner (2003).
11. Aldon Morris (2000) coloca um ponto de vista similar.
12. Em 2005, quase todos os grupos circunvizinhos tinham se tornado agonizantes. A crise econômica também estimulou respostas mais individuais, anti-sociais e autodestrutivas. Os anseios econômicos provocaram uma exacerbação nos suicídios e induziram um número crescente a procurar refúgio no exterior. Entretanto, o crime, a violência nas ruas e o saque se acumularam, discutidos em mais detalhe a seguir.
13. A causa imediata do movimento de massa que destituiu o presidente em exercício, em 2005, foi mais explicitamente política. Ela centralizou-se na fúria pelas nomeações da Suprema Corte, entendidas como um golpe inconstitucional pelo poder. Entretanto, o estímulo à fúria que levou dezenas de milhares de manifestantes em protesto, inclusive as mulheres e os grupos indígenas, foi o descontentamento com a agenda neoliberal do governo.
14. Os preços na Nicarágua aumentaram repentinamente, bem mais que no Equador.
15. Outros protestos em todo o país focaram-se em tais questões, como a fúria sobre as privatizações, a erradicação dos campos de coca, privando os fazendeiros de sustento, corrupção e poluição ambiental nas mineradoras.
16. Comunicação pessoal de Cynthia McClintock, nov. 2004.
17. Para as referências e uma análise da literatura sobre os assentamentos de invasores de terras latino-americanas, ver: Eckstein (1990).
18. Embora sem um protesto contra o custo de vida, a Bolívia foi posteriormente agitada por um sindicato e um partido de oposição que desencadeou uma mobilização múltipla na cidade, pelo direito à posse doméstica, controle e uso do abastecimento de gás natural do país. Após uma violenta repressão dos manifestantes, o presidente democraticamente eleito Gonzalo Sanchez de Lozada ficou tão desacreditado que foi destituído do cargo. O sucesso dos povos indígenas ao derrubar o presidente rico e cosmopolita lhes deu um sentido de autorização e orgulho racial, no qual outros conflitos resultaram, o que, em 2006, culminou com a eleição para presidente do país do líder antineoliberal *cocalero* Evo Morales, o que foi um rompimento político sem precedentes.
19. O fornecimento desigual de água, e não simplesmente os aumentos dos custos do essencial, tem sido controversos na América Latina. Bennett (1995), por exemplo, documenta as bases da classe para o fornecimento de água em Monterrey-México, e como os protestos das mulheres pobres pressionaram o governo para democratizar o acesso.
20. Não discutida aqui a imigração internacional, na terminologia de Hirschman (1970); a saída ainda era uma outra resposta. Eu discuto esse ponto em Eckstein (2002).

21. Para os dados regionais de crimes, ver: Portes e Hoffman (2003).
22. As mulheres foram as maiores vítimas de seqüestro.

Referências

- ALVAREZ, Sonia; DAGNINO, Evelina; ESCOBAR, Arturo Escobar (Eds.). *Cultures of politics, politics of cultures*. Boulder, CO: Westview Press, 1998.
- AMBRUSTER-SANDOVAL, Raph. *Globalization and cross-border labor solidarity in the Americas: the anti-sweatshop movement and the struggle for social justice*. New York: Routledge, 2004.
- ANNER, Mark. Defending labor rights across borders: Central American Export-Processing Plants. In: ECKSTEIN, Susan; WICKHAM-CROWLEY, Timothy (Eds.). *Struggles for social rights in Latin America*. New York: Routledge, 2003. p. 147-166.
- BENNETT, Vivienne. *The politics of water: urban protest, gender, and power in Monterrey, México*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press, 1995.
- CALDERON, Fernando. *Movimientos sociales y política*. México City: Siglo XXI, 1995.
- CASTELLS, Manuel; PORTES, Alejandro. World underneath: the origins, dynamics, and effects of the informal economy. In: PORTES, Alejandro; CASTELLS, Manuel; BENTON, Lauren (Eds.). *The informal economy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1989. p. 11-40.
- COOK, Maria Lorena. *Organizing dissent: Unions, the State, and the Democratic Teachers' Movement in México*. University Park, PA: Pennsylvania State University Press, 1996.
- CORONIL, Fernando; SKURSKI, Julie. Dismembering and remembering the Nation: semantics of political violence in Venezuela. *Comparative Studies in Society and History*, v. 33, n. 2, p. 288-337, Apr. 1991.
- CROSS, John. *Informal politics: street vendors and the State in México City*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1998.
- DAVIS, Diane. The power of distance: re-theorizing social movements in Latin America. *Theory and Society*, v. 28, p. 585-638, 1999.
- _____. From democracy to rule of law? Police impunity in contemporary Latin America. *ReVista: The Harvard Review of Latin America*, Fall, p. 21-25, 2002.
- DI MARCO, Graciela; PALOMINO, Hector; MENDEZ, Susana. *Movimientos sociales en la Argentina: Asambleas, la politización de la sociedad civil*. Buenos Aires: Jorge Baudino; Universidad Nacional de San Martín, 2003.
- DURAND-LASSERVE, Alain. Law and urban change in developing countries: trends and issues. In: FERNANDES, Edésio; VARLEY, Ann. *Illegal cities: law and urban change in developing countries*. London; New York: Zed Books, 1998.
- ECKSTEIN, Susan. *The Poverty of Revolution: The State and Urban Poor in México*. Princeton: Princeton University Press, 1988.
- _____. Urbanization revisited: inner-city slum of hope and squatter settlement of despair. *World Development*, v. 18, n. 2, p. 165-181, Feb. 1990.
- _____. Poor people versus the State: anatomy of a successful Community Mobilization for Housing in México City. In: ECKSTEIN, Susan (Ed.). *Power and popular protest: Latin American Social Movements*. Berkeley: University of California Press, 2001. p. 329-351.
- _____. Globalization and mobilization: resistance to neoliberalism in Latin America. In: GUILLEN, Mauro et al. *The new economic sociology*:

developments in an emerging field. New York: Russell Sage Foundation, 2002. p. 330-368.

ECKSTEIN, Susan; WICKHAM-CROWLEY, Timothy. Struggles for social rights in Latin America: claims in the arenas of subsistence, labor, gender, and ethnicity. In: ECKSTEIN, Susan; WICKHAM-CROWLEY, Timothy (Eds.). *Struggles for social rights in Latin America*. New York: Routledge, 2002. p. 1-58.

_____. Struggles for social justice in Latin America. In: ECKSTEIN, Susan; WICKHAM-CROWLEY, Timothy (Eds.). *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 2003. p. 1-34.

ESCOBAR, Arturo; ALVAREZ, Sonia (Eds.). *The making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy*. Boulder, CO: Westview Press, 1992.

FLOWERAKER, Joe. *Popular mobilization in México: the teachers' movement, 1977-1988*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

_____. *Theorizing social movements*. London: Pluto Press, 1995.

FLOWERAKER, Joe; LANDMAN, Todd. *Citizenship rights and social movements: a comparative and statistical analysis*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

GARRETON, Manuel Antonio. Popular mobilization and the military regime in Chile: the complexities of the invisible transition. In: ECKSTEIN, Susan (Ed.). *Power and popular protest: Latin American Social Movements*. Berkeley: University of California Press, 1989-2001. p. 259-277.

_____. *Hacia una nueva era política: estudio sobre las democratizaciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

GAY, Robert. *Drugs, corruption and violent crime in Rio de Janeiro*. Paper presented at the New England Council on Latin America, Boston, November 2004.

_____. *Lucia: testimonies of Brazilian Drug Dealer's Woman*. Philadelphia: Temple University Press, 2005.

GONZALEZ BOMBAL, Ines; SVAMPA, Maristella; BERGEL, Pablo. Nuevos movimientos sociales y ONGs en la Argentina de la crisis. Buenos Aires: CEDES, 2003.

HIRSCHMAN, Albert. *Exit, voice, and loyalty*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1970.

INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (ILO). *Yearbook of Labour Statistics*. Geneva: ILO, 1990-1998.

_____. *Labor Statistics*. ILO, Bureau of Statistics. 2004. Disponible em: <<http://laborsta.ilo.org/public>>.

JELIN, Elizabeth (Ed.). *Los nuevos movimientos sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de America Latina, 1985.

MCADAM, Doug; McCarthy, John; ZALD, Mayer. *Comparative perspectives on social movements and political change*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. *Dynamics of contention*. New York: Cambridge University Press, 2001.

MCGUIRE, James. Strikes in Argentina. *Latin American Research Review*, v. 31, n. 3, p. 127-150, 1995.

MELUCCI, Altero. Social movements and the democratization of everyday life. In: KEANE, J. (Ed.). *Civil society and the State: New European Perspectives*. London: Verso, 1988.

MORRIS, Aldon. Reflections on social movement theory: criticisms and proposals. *Contemporary Sociology*, v. 42, p. 482-486, Apr. 2000.

NASH, June. Cultural Resistance and Class Consciousness in Bolivian Tin-Mining Communities. In: ECKSTEIN, Susan (Ed.). *Power and popular protest: Latin American Social Movements*. Berkeley: University of California Press, 1989-2001. p. 182-202.

NORONHA, Eduardo Garuti; GEBRIN, Vera; ELIAS, Jorge. *Explicações para um ciclo excepcional de greves: o caso brasileiro*. Paper delivered at the Latin American Studies Association, Chicago, September 1998.

PORTA, Donatella della; TARROW, Sidney (Eds.). *Transnational protest and global activism*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield, 2004.

PORTES, Alejandro. Latin American Class Structures. *Latin American Research Review*, v. 20, n. 3, p. 7-39, 1985.

PORTES, Alejandro; HOFFMAN, Kelly. Latin American class structures: their composition and change during the neoliberal. era. *Latin American Research Review*, v. 38, n. 1, p. 41-82, 2003.

ROS, Jaime; LUSTING, Nora Claudia. Economic liberalization and income distribution in México: Losers and Winners in a time of global restructuring. In: ECKSTEIN, Susan; WICKHAM-CROWLEY, Timothy (Eds.). *Struggles for social rights in Latin America*. New York: Routledge, 2003. p. 125-146.

SCOTT, James C. *The moral economy of the peasant: rebellion and subsistence in Southeast Asia*. New Haven, Conn: Yale University Press, 1976.

_____. *Weapons of the weak: everyday forms of peasant resistance*. New Haven: Yale University Press, 1985.

_____. *Domination and the arts of resistance: Hidden Transcripts*. New Haven: Yale University Press, 1990.

TARROW, Sidney. *Power in movement: social movements, collective action and politics*. Cambridge, Eng: Cambridge University Press, 1993.

TILLY, Charles. *From mobilization to revolution*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1978.

TILLY, Charles; TILLY, Louise (Eds.). *Class conflict and collective action*. Beverly Hills, CA: SAGE, 1981.

TILLY, Charles; TILLY, Louise; TILLY, Richard. *The rebellious century*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1975.

TOKMAN, Victor. Generacion de empleo y reformas laborales. *Anuario Social y Politico de America Latina y El Caribe*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), v. 1, p. 151-58, 1997.

WALTON, John. Debt, protest, and the State in Latin America. In: ECKSTEIN, Susan (Ed.). *Power and popular protest: Latin American Social Movements*. Berkeley: University of California Press, 1989-2001. p. 299-328.

_____. Urban conflict and social movements in poor countries: theory and evidence collective action. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 22, n. 3, p. 460-81, 1998.

Capítulo 8 - A coincidência da democracia política, da violência e do “desestado” de direito no Brasil (e muitas outras democracias)

James Holston*

É inegável que a democracia brasileira avançou significativamente durante as últimas duas décadas. De fato, foi pioneira em uma série de inovações que estão na linha de frente do desenvolvimento democrático em todo mundo. Ainda assim, durante o mesmo período, novos tipos de violência, injustiça e impunidade também aumentaram drasticamente. Essa coincidência de expansão e erosão democrática é o paradoxo perverso da democratização no Brasil. Em consequência, muitos brasileiros se sentem menos seguros sobre a democracia política que alcançaram, pois estão hoje mais ameaçados pela violência diária do que estavam pela repressão da ditadura militar. Além disso, ao mesmo tempo em que novos movimentos de cidadania democratizaram o espaço urbano, criando um acesso inédito aos seus recursos, o clima de medo e falta de civilidade também permeia os encontros públicos nas cidades brasileiras. Esses novos desencadeamentos produziram o abandono do espaço público, residências que se tornaram fortalezas, criminalização dos pobres e aumento da violência policial. Tais condições debilitam a democracia. Elas destroem a esfera pública, inquestionavelmente ampliada pela notável e nova participação das classes mais baixas do Brasil na propositura de leis, especialmente nas mobilizações legais que culminaram com a Constituição Cidadã de 1988. Mesmo assim, apesar de tais participações, as instituições e práticas da justiça – dos tribunais, da OAB e da polícia – ficaram cada vez mais desacreditadas com a democratização. Ao invés das glórias antecipadas da democracia, os

* Professor de antropologia da Universidade de Califórnia em San Diego. Passa parte do ano letivo em São Paulo, onde realiza uma pesquisa de campo de longo prazo e ocasionalmente leciona na Universidade de São Paulo. Sua pesquisa versa sobre as cidades como locais de cidadania e mudança democrática, especialmente no Brasil e nos Estados Unidos. Entre suas publicações: *The modernist city: an anthropological critique of Brasilia*. University of Chicago Press (e também em português pela Companhia das Letras); *Cities and citizenship*. Duke University Press. Publicou ensaios em português e inglês sobre cidadania, direito, democracia, violência, arquitetura e planejamento urbano, etnografia crítica e novas religiões. Recentemente terminou o livro *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil* (a ser publicado pela Princeton University Press), que versa sobre a insurgência da cidadania democrática nas periferias urbanas do Brasil. Foi professor visitante em várias universidades e institutos de pesquisa, inclusive na Universidade de São Paulo, na Universidade Estadual de Campinas e no CEBRAP, assim como na Maison des Sciences de l'Homme em Paris. Suas mais recentes pesquisas foram feitas com bolsas da Fulbright-Hays Faculty Research Fellowship e do International Center for Advanced Studies.

brasileiros experimentaram uma cidadania democrática que parece ser simultaneamente destruída conforme se expande, uma democracia por vezes capaz e, por outras, tragicamente incapaz de proteger os cidadãos e levar a uma sociedade justa.¹

Os anos de 2005 e 2006 foram especialmente amargos para a democracia brasileira. Os grandes escândalos de corrupção do partido da situação (Partido dos Trabalhadores), a aparente impunidade dos envolvidos e a violenta insurreição do PCC em São Paulo demonstraram com terror e nojo o que a maioria dos brasileiros já conhece em suas vidas diárias, que o Estado Democrático de Direito permanece ainda não realizado, e que, sem isso, a democracia brasileira afunda. Além da enorme frustração dos brasileiros, a falta de legitimidade do sistema judiciário mostra que a democracia política não necessariamente garante o estado de direito democrático ou justo. Além disso, o contrário também não motiva. Ou seja, um resultado advindo dos escândalos de corrupção intermináveis e sem punição e a disseminação do profundo cinismo sem legitimidade sobre as próprias políticas democráticas. Tão preocupante é a reação à insurreição do PCC – a inabilidade da justiça de aplicar a lei e garantir a segurança contra a violência tanto do PCC, quanto da polícia – parece indicar uma propensão que ecoa na sociedade e compromete negativamente os direitos humanos, até mais do que o comum no Brasil. Essa é certamente uma estratégia contraproducente. Ao invés de provocar os cidadãos a afirmarem a absoluta necessidade de haver direitos humanos para *todos* os brasileiros, tais eventos parecem diminuir o apoio da população aos direitos humanos, apagando em um piscar de olhos vários anos de ganhos frágeis e modestos.

A maioria dos observadores da democratização do Brasil enfrenta essas e outras contradições. Os pesquisadores realizaram exames cuidadosos de seus desdobramentos na sociedade brasileira, com relação à violência, ao abuso policial, à corrupção, à segregação, a criar fortalezas, à privatização, ao 'desestado' de direito, racismo e vícios, muitas vezes em estudos que vinculam tais condições². Contudo, realizar uma análise teórica da sua relação com o processo de democratização ainda é algo problemático. A dificuldade é fazer uma análise de dentro do processo, sem ver essas questões como aberrações e externalidades, sem desprezar as intenções democráticas, ou receitando antídotos fundamentados na busca de tipos ideais e modelos específicos das democracias do Hemisfério Norte. Uma vez que a democratização global foi extraordinária nos últimos 35 anos, tem acontecido em sua maioria em países fora do Hemisfério Norte, ocorrendo em sociedades de culturas e de histórias amplamente diferentes, cuja convergência parece não ser teórica nem tampouco empiricamente convincente, mesmo que a sugestão de convergência – sem mencionar imposição americana à democracia eleitoral no Iraque – seja vista por muitos propositores da democracia na América Latina e em outros lugares como um novo imperialismo do Atlântico Norte. Se, como penso, nem a convergência nem o descrédito constituem análises adequadas, então a teoria democrática deve ser repensada em termos de novas condições que caracterizam a atual insurgência mundial de cidadania democrática.³

De tais condições, as limitações de método e teoria aparecem mais quando ocorre simultaneamente a política democrática, violência e a injustiça sistemática contra os cidadãos. Em muitas regiões do mundo, não somente no Brasil e na América Latina, cada vez mais violações da cidadania civil, na forma de violência urbana, e do sistema judiciário desacreditado parecem acompanhar a democracia política. De fato, o embaraço se tornou um dos problemas mais comuns e intratáveis das democracias emergentes no mundo todo, conforme se expande e se contradiz⁴. Dessa forma, a democratização brasileira não foi capaz de superar a violência urbana e a corrupção que, como todo crime e impunidade, dilaceram todos os setores da sociedade, desacreditam o Judiciário e a polícia e subestimam o Estado Democrático de Direito. Ao mesmo tempo, no entanto, esses contra-argumentos da violência e injustiça não impediram o desenvolvimento de medidas reais de renovação democrática. Sobretudo, não evitaram a extensão da legitimidade da cidadania democrática – no sentido amplo e não somente no sentido político – e sua adoção como a linguagem na qual os diferentes setores da sociedade pautam seus interesses. Por agora, nem a democracia nem a violência ou injustiça prevalecem no Brasil.

Neste ensaio, versarei sobre a específica relação entre democracia e cidadania, a fim de considerar este perverso embaraço: o foco sobre a violação dos direitos do cidadão à justiça e o resultante ‘desestado’ de direito sobre a democracia política. Em outras ocasiões, demonstrei que muitas democracias emergentes – de fato a maioria – experimentam um desencaixe (“*disjunction*”, em inglês) similar em definir a cidadania civil: embora suas instituições políticas democratizem com sucesso considerável e embora promulguem Constituições e códigos legais com base em valores democráticos e do Estado de Direito, o componente civil da cidadania permanece aleijado, conforme cidadãos sofrem violações sistemáticas de seus direitos civis e muitas vezes encontrem a violência, corrupção e o abuso policial, que permanecem impunes. Eu descrevo essa configuração como democracia eleitoral, que é civilmente desencaixada, para contrastá-la com outros tipos que podem ser social ou culturalmente desencaixadas, com relação àqueles domínios substantivos da cidadania⁵. Se tais condições caracterizam a democracia política contemporânea, é então imperativo estudar a *ampla experiência da cidadania* na avaliação da democracia, não somente em seu aspecto político, a fim de entender o desenvolvimento democrático. Com efeito, proponho unir a avaliação da democracia a uma conceitualização mais complexa da cidadania que traga vantagens analíticas impulsionadoras para uma avaliação comparativa de casos específicos.

Embora a maioria das democracias seja, como no Brasil, simultaneamente eleitorais e desencaixadas com relação à cidadania civil, gostaria de enfatizar que todas as democracias – emergentes e estabelecidas – são *normalmente desencaixadas* na sua realização da cidadania. Isto é, as instituições e práticas de cidadania de todas as democracias são sempre expansivas e restritivas e de maneira heterogênea e desequilibrada. Assim, dizer que a maioria das democracias emergentes no mundo hoje é civilmente desencaixada não é rotulá-las como patológicas, mas considerá-las exemplos de processos que todas as democracias existentes experimentam.

Além disso, a caracterização desencaixada é categoricamente diferente daquela chamadas “não liberal, fraca, pseudo e de fachada” que apareceram na teoria democrática recente. Os últimos termos são usados para designar um subconjunto de aberrações de democracia, aparentemente em comparação a alguma democracia padrão existente. Em contraste, eu aplico o termo ‘desencaixada’ a condições de cidadania em todas as democracias. Nessa perspectiva, nenhuma democracia está consolidada, pelo menos a tal ponto em que um conceito implique a existência de um limite normativo, além do qual a democracia se torne completa, liberal, forte, real, e assim por diante. Ademais, a democracia sempre compreende uma série de processos de cidadania na feitura, cheias de contradições e rupturas, então a noção de “transição”, conforme utilizada comumente na literatura das “democracias em transição”, é do mesmo modo problemática.

A seguir, considero algumas das conseqüências da proposição de que todas as democracias são desencaixadas no desenvolvimento da cidadania. Eu discuto a relação da democracia com a cidadania substantiva e as deficiências de uma conceitualização meramente política. Então examino que a relação incerta entre democracia e o Estado de Direito como meio de desenvolver uma análise de injustiça e o ‘desestado’ de direito no Brasil democrático.

Avaliando a democracia em termos de cidadania substantiva

A coincidência mundial da democracia política com violência, corrupção e impunidade sistemática prejudica a definição da democracia com relação à sua forma e prática de governo, assim como para pesquisa da qualidade da democracia. Sem dúvida, as considerações do governo permanecem fundamentais porque a democracia política é necessária para proteger o cidadão do despotismo. Mesmo assim, os problemas da democratização desencaixada indicam que a democracia política não é suficiente para garantir uma sociedade democrática que, em último caso, deve legitimar o sistema político. Fica evidente hoje em dia que tais desenvolvimentos desencaixados comprometeram a experiência da cidadania para os cidadãos, nas democracias em todo o mundo. Se a democracia eleitoral se tornar possivelmente desencaixada na ausência de condições sociais, econômicas e culturais favoráveis à cidadania democrática, como comentei, então se torna imperativo considerar a democracia em si como qualificação da sociedade tanto quanto da política.

Em outras palavras, a extensão da democracia na esfera social ao cidadão na vida social é tão central para o conceito quanto sua qualificação do político. Ambas condições constituem a forma contemporânea e possível de desenvolvimento democrático. Na arena política, os indivíduos são chamados de eleitores. Mas, em outras esferas, tem múltiplas identidades para pertencerem com conseqüências recíprocas. Como resultado, em seu desenvolvimento contemporâneo, a democracia vai além das organizações políticas e ocupa novos espaços e cenários no processo decisório, em que as relações hierárquicas não democráticas dominaram tradicionalmente – da escola, do local de trabalho e da família para os tribunais. É comum na maioria dos movimentos de cidadania que as pessoas desejem o direito e o poder de tomar decisões que levem à mudança substancial de

suas vidas dentro da sociedade civil. Sem avaliar a democracia desses espaços dentro da sociedade civil, a análise perde o que as pessoas em geral acham mais importante dentro da democracia.⁶

Para avaliar a democracia nesses termos, é preciso realizar seu vínculo necessário e inerente à cidadania por completo, de forma mais antropológica e conceitual. Esse requisito liga a avaliação da democracia à formulação sócio-cultural e à realização da cidadania – às suas condições substantivas sociais, culturais e econômicas e não somente a instituições e desempenho nas eleições. Essa abordagem tem várias vantagens analíticas. Primeiramente, muda o foco do estudo para configurações específicas de poder de atuação, processo, prática e instituição – para o que chamo de estudo de projetos democráticos. Desse modo, os projetos democráticos podem ser comparados em muitos níveis sociais e políticos, mesmo entre políticas não formalmente democráticas e pessoas sem território. Em segundo lugar, o entendimento da democracia em termos da cidadania substantiva revela as maneiras pelas quais as práticas estabelecidas e os significados podem estar em conflito com um projeto específico de cidadania ou que alguns projetos democráticos contradigam outros. Em terceiro lugar, estudar a democracia em termos da realização da cidadania substantiva é colocar a ênfase na natureza desencaixada da democratização em si como um fundamento. É enfatizar que a democracia implica processos na institucionalização, prática e significado da cidadania que não são nem uniformes, nem homogêneos. De outro modo, em formas que variam historicamente, esses processos são sempre moral e parcialmente sem ritmo, desequilibrados, irregulares e heterogêneos. Como resultado de tal desencaixe, alguns processos de democratização devem contradizer outros. Ou seja, em um dado momento, a cidadania pode se expandir em uma arena de direitos que contradiga outra. O conceito da democracia desencaixada também significa que a distribuição e profundidade da democracia em uma população de cidadãos em um tal espaço político não é uniforme. O que chamo de democracia civilmente desencaixada descreve um tipo das condições sem ritmo e sem uniformidade da atípica cidadania das democracias contemporâneas mundiais. Assim, a democracia sempre é e não é. Não há uma série de instituições, atores, estruturas sociais e valores culturais. Na verdade, é amplamente incerta, é uma cidadania que se expande e se contrai. Diferentemente da análise de Marshall, sempre existe uma erosão, um desmoronamento e uma contradição, assim como a instabilidade na constituição da legalidade e da ilegalidade.

As teorias políticas da democracia que dominam a ciência social contemporânea tipicamente perdem ou não conceituam adequadamente a natureza desencaixada da democracia e seus problemas específicos. Com enfoque sobre a forma e a prática de governo – especialmente a competição eleitoral e mudança de regime – não consideram as condições sociais, culturais e econômicas da cidadania como fundamentais à avaliação da democracia. As chamadas concepções minimalistas vêm da definição de Joseph Schumpeter de democracia como “aquele arranjo institucional para chegar a decisões políticas em que indivíduos adquirem o poder de decidir por meio da luta competitiva pelo voto do cidadão” (1947, p. 269). Essa formulação tem a linhagem clássica no estudo das maneiras

pelas quais o poder político é exercido. Avalia a democracia em termos de tais questões como “quem governa, como o governo é exercido e responsabilizado, quem vota”. Até recentemente, as respostas a essas perguntas pareciam suficientes para determinar o desenvolvimento democrático de uma sociedade específica. Mas, conforme o desenvolvimento da democracia contemporânea indicou claramente, a falha na investigação de outras dimensões da cidadania significa que os minimalistas não são capazes de avaliar como e porque as eleições democráticas negam a democracia significativa – inclusive a segurança do cidadão perante o Estado Democrático de Direito – para a maioria das pessoas que se tornaram cidadãos, formalmente falando.⁷

A maioria das concepções de democracia hoje em dia aceita esse foco eleitoral como uma definição básica, de formuladores de políticas e banqueiros mundiais a cientistas políticos. As concepções minimalistas muitas vezes reconhecem a importância dos direitos e liberdades civis, mas primariamente como o mínimo procedimento necessário para a contestação eleitoral significativa. A maioria argumenta contra a consideração de uma série de aspectos sociais, econômicos e culturais da cidadania na avaliação da democracia. A principal razão dada comumente é que para estudar esses aspectos, e portanto a real textura da vida social, abrir-se-ia a porta analítica a valores conflitantes e a evidências nebulosas. Além disso, considerar o sentido amplo da cidadania como fundamental para a concepção da democracia parece dificultar mais a maioria dos observadores do que a escolha de democracias reais para estudar, porque nesses termos nenhuma democracia está consolidada. No entanto, essa dificuldade aparente é um artefato do esquema classificatório que insiste nas categorias homogêneas e na determinação de processos para garantir a elegância analítica. Se aceitarmos que as democracias são normalmente desencaixadas com relação à nossa cidadania, a dificuldade desaparece.

Quando consideramos as democracias eleitorais de modo segregado no sentido civil, vemos que compartilham uma série de características da cidadania. Em outros momentos (vide referências), identifiquei essas características ao analisar o que acontece quando a esfera social da cidadania é sistematicamente violada, não só sob a ditadura, como esperávamos, mas sob a democracia eleitoral. Aqui, eu apenas resumo essas características, que se aplicam totalmente ao Brasil: democracias eleitorais civilmente desencaixadas passam pela legitimação das instituições básicas do direito à justiça, pelo aumento do crime e da violência e do abuso policial, da criminalização dos pobres e das minorias étnicas, do declínio da civilidade e da segurança no espaço público junto com a privatização da justiça e da segurança, apoio popular a medidas ilegais de controle, a impunidade, o uso da lei para legalizar as ilegalidades e assim a ilegalidade como meio de constituir poder legitimado e distribuição não igualitária e não uniforme dos direitos civis.

Uma democracia civilmente desencaixada, portanto, é uma democracia eleitoral na qual o cidadão sofre violência sistemática por forças coercitivas públicas e privadas, organizadas e não organizadas, que agem na certeza da impunidade. Caracterizam um governo eleito democraticamente, instituições políticas funcionando, constituição de um Estado de

Direito formal, além da violência policial difundida, justiceiros, segurança privatizada, direitos civis ineficazes, corrupção, criminalidade organizada diária e sistema judiciário desacreditado. Em meio a essa conjunção de democracia política, violência e injustiça, a maioria dos cidadãos fica fadada ao destino não democrático: não podem confiar nas instituições do Estado para garantir seus direitos civis. Além disso, uma vez que seus direitos tenham sido violados, é do mesmo modo improvável que eles esperem soluções por meio dos tribunais ou da polícia. Em comparação aos direitos sociais ou políticos, portanto, os direitos civis não são cerzidos de maneira eficaz no tecido da cidadania, nem tampouco garantidos como parte da experiência comum da cidadania.

Democracia e Estado de Direito

O Estado de Direito é comumente tido como fundamento da democracia e inerentemente democrático. Mesmo as definições políticas mais abrangentes da democracia temem supor que a institucionalização de política competitiva e da legislatura mais independente produziu o Estado de Direito, o acesso à justiça e a proteção dos direitos civis como subprodutos automáticos do regime formal. No entanto, o estudo das democracias eleitorais que são civilmente desencaxadas indica que a relação entre a democracia no Estado de Direito fica cada vez mais incerta. Mostra a necessidade de avaliar, ao invés de assumir essa relação, e que a demonstração tem significativa atividade em termos de consequências teóricas.

Quando analisamos a esfera civil da cidadania em termos de seus atributos legais, morais e de desempenho, fica evidente que os direitos, instituições, equidade e práticas que dão substância a ela exigem uma legislação mais formal e uma legislatura mais independente para se tornarem efetivos. Do mesmo modo que a institucionalização dos direitos políticos democráticos em si não garantem a integridade e o desenvolvimento da esfera social democrática, também fica claro que os direitos civis não dependem somente do Legislativo para criar leis. Mais do que as iniciativas do Executivo e do Legislativo, os direitos civis dependem do sistema judiciário para garantir sua realização, tanto entre o governo e o cidadão comum, como entre cidadãos, em suas interações diárias. Embora Marshall tenha identificado a importância dos tribunais a esse respeito, o sistema judiciário desencadeia muitos outros elementos, todos os quais são cruciais para a realização da esfera civil da cidadania. O sistema judiciário inclui os tribunais com sua burocracia e administração, a OAB, as escolas de direito e a polícia (mesmo que parte de suas divisões possam ser parte do Poder Executivo), todos organizados em termos do Estado de Direito. É básico a todos esses elementos o direito à justiça. Cada um à sua própria maneira, esses vários agentes da justiça estabelecem reciprocidade entre o poder do direito e a sua disposição e a capacidade das pessoas e instituições agirem de acordo com as expectativas do Estado de Direito e seu direito à justiça.

Ao enfatizar essa reciprocidade, todavia, não quero dizer que o Estado de Direito é um esquema de regras, procedimentos, princípios, instituições e agentes que necessariamente legitimam ou garantam a democracia. Ao contrário, o desencaxe da democracia demonstra que a relação entre Estado de Direito e a democracia não é tímida. Deve ser avaliada em

casos específicos, não assumida genericamente. Essa conclusão sugere três correlações. Uma é que, conforme vimos, a democratização política não necessariamente produz um Estado de Direito centrado nas considerações democráticas. A segunda é que o Estado de Direito não é necessariamente democrático. Pode ser necessária a cidadania democrática, mas não é exclusiva. Ao invés disso, o Estado de Direito pode coexistir com formas políticas não democráticas e estar focado em fins não democráticos. Mas essas correlações contradizem as idealizações comuns sobre a democracia e o Estado de Direito⁸. A terceira correlação é que o tipo de Estado de Direito é um pré-requisito para a democracia e precisa ser avaliado, conforme explico abaixo, em termos de cidadania democrática.

Há várias maneiras de entender o Estado de Direito que são úteis para descobrir sua relação com a democracia. Podemos vê-lo uma como uma amálgama ao longo do tempo, com características essenciais, como disse Borneman (1997, p. 40-45) com a tradição alemã de 900 anos de *Rechtsstadt*. Ao abstrair dos registros históricos, o autor lista sete ideais tais como a especificação ampla, inclusive a separação de poderes, o princípio da legalidade e a proibição da legislação retroativa. Conforme examinamos esse registro histórico de quase mil anos, fica evidente que o conceito de um "governo das leis e não dos homens" é que circunda essas características e não tem origem democrática. Também fica claro que se correlaciona de maneira específica com formas políticas, embora se desenvolva em sua maioria com a democracia.⁹

No entanto, também podemos considerar uma especificação essencial do Estado de Direito como impossível, mesmo indesejável, tanto no sentido prático, quanto no sentido teórico. Pode-se tentar fazer uma análise teórica abstrata, como fazem os teóricos juristas ou Ronald Dworkin e Cass R. Sunstein. De perspectivas antagônicas, ambos analisam a natureza peculiar da lei e da razão. Assim, Dworkin (1986, p. 93) escreve que "a lei da comunidade nesta análise é o esquema de direitos e responsabilidades que atende a este padrão complexo: permite a coerção porque vem de decisões políticas anteriores do direito. São portanto direitos e responsabilidades 'legais'. Essa caracterização do conceito de lei estabelece, de forma aerada conveniente, o que às vezes chamamos do 'estado' do direito". Com intenções teóricas muito diferentes, Sunstein (1996, p. 12) entende o Estado de Direito como combinação de regras que limitam a discricionariedade não delegada e as formas de discricionariedade que limitam a justiça baseada na lei, de modo que "há espaço para formas de argumentação particulares".

Apesar de outras diferenças em caracterizar o Estado de Direito, tanto Dworkin quanto Sunstein fazem uma distinção importante entre direito e justiça: o Estado de Direito pode ser legal, mas não é especificamente justo. Dworkin (1986, p. 97-98) propõe que a lei estabelece quais direitos justificam ou retêm a força coercitiva do Estado, enquanto a justiça estabelece a melhor teoria ou padrão de direitos. Desse modo, a justiça é uma questão de teoria moral política sobre as medidas corretas da conduta humana. Embora o autor veja as teorias da justiça como "impostas por convicções pessoais", sugiro que a democracia ofereça uma consideração mais contundente de justiça, se não mesmo uma teoria. Sunstein (1996, p. 193) diz

que “ não pode ser dito que o sistema que funciona no Estado de Direito deva ser justo (...). Para exemplificar, o problema fundamental no sistema do *apartheid* na África do sul foi enfaticamente não de que violavam seu Estado de Direito. Ao contrário, as características básicas do *apartheid* poderiam ser completamente consistentes com o Estado de Direito. As regras/normas não garantem a justiça”. A proposta do autor, parecida com a que elaboro no momento, é a melhor maneira de garantir a justiça encaixando-se numa democracia que ocorre não só por que o Estado de Direito é intrinsecamente justo ou democrático, mas como referência do critério da justiça forjado nas arenas democráticas da sociedade.

A distinção entre direito e justiça apenas torna os atributos do Estado de Direito e sistemas legais obviamente imorais como aqueles da África do Sul, da Alemanha nazista e do Chile de Pinochet. Tais sistemas perversos são casos árduos para argumentação de que regimes não democráticos devem levar a um Estado de Direito. A Alemanha nazista é provavelmente o mais difícil, porque as melhores análises históricas, tais como feitas por Peterson (1969) e Muller (1991), oferecem conclusões que podem ser interpretadas de formas complexas. Conforme Dworkin (1986, p. 101-104) observa, entendemos o que quer dizer tanto com *sim* quanto com *não* à pergunta “os nazistas tinham leis?”. Contudo, o estudo de Muller documenta nos mínimos detalhes a continuidade Weimar, o Terceiro Reich e os sistemas legais da Alemanha Ocidental. Com uma certeza terrível, essa continuidade nos força a admitir que se dizemos que o Terceiro Reich não tinha Estado de Direito, com um Estado degenerado, então temos que concluir que o Estado de Direito na Alemanha antes e depois da guerra não mudou¹⁰. Portanto, eu concluo que é mais sábio dizer que os nazistas tinham Estado de Direito, para nos resguardar garantindo que se regimes perversos não pudessem ter Estado de Direito, então os bons devem. Em outras palavras, se aceito que os Estados imorais têm apenas um Estado de Direito degenerado, então fico tentado a dizer que as democracias eleitorais têm Estado Democrático de Direito. Como sei que o último caso não deve ser verdade, é melhor especificar a relação entre o esquema específico de direito e um regime político e depois interpretar essa relação de acordo com um conjunto explícito de valores políticos e morais.¹¹

Em suma, analisei quatro pontos para dizer que o Estado de Direito é uma condição necessária, mas não suficiente para a democracia. Em primeiro lugar, o Estado de Direito não é necessariamente justo ou democrático. Ele pode garantir ou não condições favoráveis à democracia. Regimes não democráticos podem ter um Estado de Direito. Em segundo lugar, a democracia política não necessariamente produz um Estado de Direito centrado em questões democráticas e de justiça. Como o caso do Brasil demonstra, não podemos dizer que as democracias eleitorais têm um Estado Democrático de Direito. Terceiro, se não podemos assumir que as democracias políticas têm um Estado Democrático de Direito, temos que investigar até que ponto um Estado de Direito particular existe e realiza um projeto para a democracia. Finalmente, um Estado de Direito existente é necessário para a realização da cidadania democrática, na qual a legitimidade da democracia depende tanto de um projeto político quanto social. É fácil

demonstrar essa necessidade. Podemos imaginar julgamentos justos em regimes não democráticos e julgamentos não justos em regimes democráticos. No entanto, não podemos imaginar nada além de uma democracia vergonhosa se não houver julgamentos justos. Dessa forma, a democracia deve garantir a legitimidade da lei nos próprios termos da cidadania. Caso contrário, ficará desacreditada.

O que, então, um Estado Democrático de Direito desencadeia e como uma democracia o garante? Essas são perguntas imensamente importantes e complexas que o espaço aqui não me permite contemplar adequadamente. Elas são difíceis porque os juízes e a polícia exercem bastante poder sobre os cidadãos, por meio de métodos, agências e carreiras que, em geral, ficam de fora do processo de avaliação democrática comum. Além disso, Sunstein (1996, p. 75) nota que "seria surpreendente se pudéssemos identificar qualquer mecanismo que traduzisse as vontades democráticas de uma comunidade em um raciocínio análogo dos juízes (...). Certamente existe uma conexão entre a vontade da comunidade e os resultados judiciais. Mas tal conexão é contingente e altamente imperfeita". Para saber como um sistema legal suporta uma democracia que funcione, e vice-versa, queremos saber como se respondem às considerações que favorecem os resultados e aos processos democráticos. Como sugeri, uma maneira de aprender isso é enfocando sobre como um Estado de Direito específico realiza os valores da justiça germânica para a cidadania democrática. Podemos referenciar o que acontece no sistema legal de tais critérios e avaliar seu desempenho.

Gostaria de propor três considerações para mais estudos a esse respeito. A primeira é determinar o exercício da autoridade judicial e da polícia justificável nos termos dos poderes e limites estabelecidos em uma Constituição democrática. Além desses termos, esse exercício é abusivo e injusto. Em segundo lugar, analisar o desempenho do sistema legal em relação àqueles aspectos do desenvolvimento democrático específico que são mais fracos e menos confiáveis. Por exemplo, podemos avaliar como o Judiciário reage quando direitos civis fundamentais estão em risco ou quando uma minoria em desvantagem ou grupo politicamente vulnerável está em risco. O Judiciário age ativamente para proteger seus direitos básicos, garantir o acesso à justiça e minimizar a vulnerabilidade? Ou fica restrito, legalista ou indiferente? Como os tribunais reagem quando deparam com casos de violência e corrupção na polícia? Em questões de difícil interpretação, os tribunais esclarecem seus interesses nos resultados democráticos? Eles decidem de modo que corrijam os defeitos no processo democrático?

A terceira consideração é avaliar o Estado de Direito em termos do grau em que os cidadãos participam no sistema da justiça e até onde sejam responsabilizados por sua fiscalização. O último foi analisado mais em termos de fiscalização da polícia por parte do controle social (vide Chevigny, 1995). A responsabilização dos tribunais pelos cidadãos não recebeu estudos comparáveis, talvez porque muitas vezes se pensa que os julgamentos devem ser protegidos da influência democrática. Mas, os problemas da democracia desencaixada indicam uma medida para participação dos cidadãos no processo judicial e na fiscalização dos juízes; para tanto, criariam o acesso à justiça e a fiscalização do Judiciário, para responder de

maneira mais direta à mudança democrática. A maneira de tal participação do cidadão inclui o sistema de jurados, a resolução de conflitos alternativa, o processo de nomeação judicial e a revisão externa, e a segunda chamada de juízes. Em conjunto, os três tipos de considerações que sugeri contribuem para um projeto de justiça que fortaleça o componente civil da cidadania democrática. Por sua vez, tal componente, embasado no direito da justiça, ajuda a sustentar o Estado Democrático de Direito.

Os cidadãos de uma democracia eleitoral em tal Estado de Direito participam não somente de eleições livres e de diferentes formas de associações políticas, mas também de sistemas de justiça em que têm confiança de tratamento justo e igualitário, ao qual têm acesso, ao qual todos são responsabilizados, e que o sistema é responsabilizado por sua fiscalização de diferentes maneiras, e funciona de acordo com o devido processo legal e não somente suas práticas, mas também as do Estado legalmente constituídas e responsabilizados como agentes da sociedade. Essas cinco considerações – justiça, acesso, universalidade, responsabilização e legalidade – caracterizam o projeto democrático para o Estado de Direito. Tal Estado de Direito nunca existiu com tal perfeição, mas isso não diminui a importância de uma aproximação. Tal importância se torna aparente, assim que as pessoas percebem quais sejam seus direitos à justiça e que lhes falta consolidação institucional, acima de tudo nos tribunais. Como os eventos no Brasil tragicamente ilustram, os cidadãos de uma democracia eleitoral sem o Estado Democrático de Direito se encontram em uma reação em cadeia desastrosa: o sistema de justiça se torna desacreditado, a impunidade, corrupção e a violência prevalecem e, como resultado, existem os justiceiros, as exceções, os abusos e a privatização do poder.

Um componente essencial para o descrédito judicial é a falta de eficácia e de resolução. Quando o chefe do Judiciário do Estado de São Paulo assumiu o cargo em 2005, ele declarou que os tribunais de 2ª instância tinham surpreendentemente 550.000 casos aguardando julgamento! Nem é preciso dizer que os criminosos se inspiram com essa falta de resolução. De maneira mais importante, descobri na minha pesquisa etnográfica sobre direito que todas as classes de brasileiros – e especialmente as classes populares – sentem-se traídas pelo Judiciário. Mais especificamente, elas consideram sua ineficácia como sendo a principal razão da violação de sua cidadania democrática. Tipicamente, descrevem o Judiciário como uma instituição antiga e não confiável, protegida por formalidades burocráticas impenetráveis e privilégios corporativos. Eles sentem que os juízes possuem poderes extraordinários e bastante autonomia porque só são responsabilizados por sua própria corporação. Essa combinação de características produz o pior resultado possível: em sua maioria, o Judiciário é visto como uma instituição “desdentada” incapaz de aplicar a lei e proteger direitos. Ainda assim, quando age, parece ser arbitrário e auto-referencial, preocupado sobremaneira com as formalidades da lei, e não com a justiça.

Não é que os brasileiros negligenciem o sistema legal para além de seus interesses. Ao contrário, a insurgência da cidadania democrática resultou no uso sem precedentes entre todas as classes, de uma maneira muito além da estratégia tradicional da complicação legal para neutralizar a

resolução judicial¹². Mas esse novo uso também traz demandas sem precedentes sobre o sistema judiciário. O resultado é que a democratização ampliou suas incapacidades, multiplicou seus abusos e amplificou o problema da impunidade.

No final dos anos 90, por exemplo, como conseqüência das disposições da Constituição, muitos Estados brasileiros instituíram Ouvidorias judiciais para ouvir reclamações de cidadãos comuns contra a polícia civil e militar. Tais Ouvidorias ficavam sob os cuidados das Secretarias de Segurança Pública, em sua maioria, ou seja, dentro do próprio aparato da polícia. No entanto, em seus primeiros três anos de operação, as Ouvidorias de São Paulo receberam 30.319 reclamações (e 119 elogios) de pessoas físicas, organizações de direitos humanos e outras, inclusive acusações de tortura, homicídio, extorsão e abuso de autoridade. Depois de uma revisão interna, cerca de metade delas foi enviada às próprias unidades policiais para investigação e tomada de providências, e metade foi arquivada. Do mesmo modo, muitos governos estaduais e municipais criaram escritórios de Ouvidorias para monitorar o serviço em diversas áreas da Administração pública, inclusive saúde, educação e penitenciárias. Em última análise, o Estado de São Paulo tem 129 Ouvidorias e as linhas de telefone ficam sempre congestionadas. Pela pressão da demanda da população pela responsabilização, e com a noção da autoridade constitucional ademais, tanto o Legislativo federal quanto os estaduais instituíram comissões parlamentares de inquérito na última década, realizaram audiências públicas com amplos poderes e com testemunhas intimadas e emitiram mandados. Embora os tribunais tenham invalidado alguns desses mandados, as CPLs tiveram sucesso na geração de notícias para a imprensa e apoio da população para suas investigações em diferentes tipos de crime organizado e da corrupção, inclusive dentro do Congresso e do Judiciário.¹³

Mas que resultados todo esse esforço para provocar a ação do Judiciário traz para a proteção dos direitos do cidadão? Em sua maioria, nenhum. A evidência mostra surpreendentemente que o crime permanece sem investigação e sem punição. O *Americas Watch Committee* (1991) estimou que, entre 1965 e 1990, 1.681 trabalhadores rurais foram assassinados. De tais casos, houve somente 26 julgamentos e 15 condenações. Além disso, não se sabe se todas as condenações foram cumpridas. Não mudou muita coisa desde então. O evento emblemático da violência policial durante os anos 90 foi o massacre de 111 prisioneiros na Casa de Detenção de São Paulo, em 1992. Várias investigações (civil, policial e da imprensa) provaram sem dúvidas que, embora os prisioneiros tivessem se rebelado, as vítimas foram sumariamente executadas depois de se renderem. Como conseqüência, um promotor de justiça apresentou queixa contra um dos comandantes da operação e um promotor militar fez a mesma coisa contra 120 oficiais e soldados por vários crimes, inclusive homicídio. Mesmo assim, após uma década houve apenas um julgamento não conclusivo. A maioria dos acusados permanece na Polícia Militar. O comandante concorreu a vereador usando o número 111 para se identificar mais facilmente nas urnas. Recebeu votos suficientes para ser declarado suplente. Significativamente, as pessoas que ficaram alarmadas pelo massacre (não a maioria, de acordo com várias pesquisas) exigiram a ação do Poder Executivo e

Legislativo para investigar e punir. A imprensa quase que totalmente ignorou o Judiciário, tomando-o como ineficaz para a tarefa.

Com relação às Ouvidorias de polícia, os resultados não foram menos impressionantes. Das 3.806 reclamações de cidadãos aceitas em 1998 em São Paulo para maiores investigações, 1.942 foram contra a Polícia Civil. Destas, somente 134 (6,9%) foram efetivamente investigadas e 30 (1,5%) resultaram em punição administrativa (por exemplo remoção do cargo e advertências) e indiciamentos. Não significa julgamento ou cadeia – dados que não estão disponíveis, sem dúvida por que os números são tão baixos. Embora as comissões parlamentares de inquérito tenham chamado a atenção do país com seu drama do tipo tribunal, o resultado é o mesmo: acabou em pizza como diz o provérbio popular – os protagonistas jantam juntos e esquecem o conflito. Após a descoberta de corrupção estúpida, a comissão de inquérito do Judiciário só conseguiu mandar um juiz para a cadeia. Além disso, quase depois de uma década, não houve uma reforma abrangente do Judiciário. Embora as investigações da CPI sobre crimes financeiros tenham levado o governo federal a liquidar a maioria dos bancos privados na última década devido a fraudes, enriquecimento ilícito e outros crimes do colarinho branco, nenhum executivo de tais bancos foi julgado, nem foi parar na prisão.¹⁴

A conclusão inescapável para os brasileiros é que a impunidade reina. A incapacidade do sistema judiciário cria a crença firme de que o cidadão não pode ter seus direitos respeitados, que sua incapacidade legal motiva a criminalidade, que o crime compensa e que os tribunais não podem decidir sobre relações sociais, com o objetivo de impor sanções para as transgressões dos poderosos agentes do Estado. Desse modo, o cidadão tem a expectativa generalizada de que o Judiciário preconiza a impunidade ou o abuso. Do ponto de vista do Judiciário, suas falhas em garantir e comunicar o senso de justiça efetivo significa não somente que os brasileiros o evitam quando lutam por seus direitos, mas também buscam por instituições do Poder Executivo e Legislativo, em contrapartida. Também significa que o Judiciário é muito lento para enfrentar as transformações da sociedade contemporânea. Dos três poderes do governo, ainda permanece o mais resistente à mudança democrática. Suas falhas aleijam a democracia política brasileira com um Estado de Direito não democrático. Será que deveríamos ficar surpresos que muitos cidadãos apóiam a violência da polícia, até mesmo com execuções sumárias, assim como forças privadas de segurança e os justiceiros, a fim de atingir a justiça?¹⁵

Conclusão

A atual violência, a corrupção e a injustiça que afligem o Brasil derivam da formação histórica da cidadania, que retirou o poder da maioria dos cidadãos brasileiros e aumentou sua desigualdade durante séculos. De fato, a hostilidade aos direitos iguais e a justiça social inerentes em sua cidadania nunca foram colocadas em dúvida e sua violência sistemática sempre foi evidente – precisamente como quando Washington Luis, governador do Estado de São Paulo e futuro presidente, disse na campanha de 1920 a seguinte frase famosa: “a questão social é uma questão de polícia”.

Na manutenção da sociedade que Washington Luis descreve, a polícia tem um colaborador muito próximo: um Judiciário persistentemente isolado, formalista e altamente ineficaz em termos de resolução. A polícia violenta do Brasil e o Judiciário complacente foram chaves no regime de cidadania, tornando a sociedade brasileira uma das mais desiguais do mundo, durante séculos. A realização dos direitos da cidadania depende do sistema judiciário, dos tribunais, de seu aparato burocrático e administrativo, da OAB e da polícia para garantir desempenho. Uma questão importante é o direito à justiça. Embora sua concepção técnica possa variar entre códigos legais, esse direito expressa a demanda fundamental de que cidadãos tenham acesso aos seus direitos no caso de conflitos e que o acesso leve ao tratamento justo, e não somente a aplicação da lei. Em outras palavras, um sistema efetivo de justiça deve ser capaz de dar conta do problema óbvio de que o estritamente legal nem sempre é justo, e vice-versa.

Os direitos de todos e o senso de justiça legitimam a cidadania, desde a justiça, até o direito civil mais crucial. E como uma das instituições mais diretamente associadas ao seu exercício, o sistema judiciário constitui o elemento definidor da esfera civil da democracia. Dentro dele, os tribunais têm a responsabilidade preponderante de garantir o direito à justiça. Isso molda todo o sistema judiciário e é crucial para o tipo de lei, sem a qual não há democracia. Portanto, onde o cidadão perceber que os tribunais não estejam comprometidos com o direito à justiça, o sistema judiciário, como um todo, se torna desacreditado. A falta de legitimação subestima não somente os direitos civis, mas todo o projeto de democracia.

O problema histórico do Judiciário brasileiro é que todas as Constituições, desde a primeira, continham mais ou menos provisões adequadas para o devido processo formal e fundamental dos direitos civis à vida, à liberdade e à propriedade. Na prática, contudo, os tribunais vêm protegendo somente a propriedade, e também apenas alguns tipos dela. Ao invés de dar vida e liberdade proteção jurídica rigorosa contra as intervenções estatais, os tribunais tendem a enfraquecer, quando consideram todas em conjunto – como desafios fracassados da censura do governo, detenção ilegal, confissões coercitivas e homicídios por parte da polícia. O que sempre falta na tradição do Judiciário do Brasil é o senso de que os tribunais protegem os direitos dos cidadãos em geral, e o direito à justiça em especial.

Notas

1. Este ensaio baseia-se em dois artigos meus não publicados, listados nas referências. Sugiro sua leitura e também de Holston e Caldeira (1998), para melhor compreensão dos argumentos e conceitos de apoio aqui discutidos. Direitos autorais reservados, todos dos EUA e internacionais, em qualquer língua.
2. Ver: Adorno (1995); Arantes (2000); Caldeira (2000); Chevigny (1995); Fix (2001); Holston (1992); Holston; Caldeira (1998); Paixão (1988); Paoli (1982); Pinheiro (1983); Scheper-Hughes (1992); e Zaluar (1985; 2004).
3. A expansão global recente da democracia enraizou-se muito em todo o mundo. Em apenas 25 anos, desde a meados dos anos 1970, o número de democracias eleitorais mais que duplicou. Se excluirmos os países com população inferior a um milhão, triplicou. Durante esse período, cerca de 76 países mudaram de sistemas não-democráticos para democracias. Em 1972, havia 52 democracias eleitorais, 33% das 160 nações soberanas do mundo. Até 2000, o número subiu para 120 democracias de 192 Estados, ou 63% do total, com ganho líquido de 68 novas democracias. Passaram-se 200 anos da mudança política desde a época da Revolução para gerar cerca de 50 democracias até 1970, levou 10 anos após meados dos anos 1980 para chegar ao mesmo número. Nunca houve tanta democratização quanto no final do século XX. Para mais análises, dessa expansão global da democracia e suas qualidades contraditórias, vide Holston (no prelo).
4. Civil não se refere às separações liberais de Estado e não-Estado, sociedade política e sociedade civil, público e privado, ou a qualquer outra dicotomia que daí derive em geral. Por civil, refiro-me ao aspecto da cidadania, e cidadania é a associação na comunidade política moderna (tipicamente, mas não necessariamente o Estado-nação) e para a distribuição da cesta de direitos, obrigações, práticas e valores que a associação desencadeia aos membros. Do desenvolvimento da tipologia de T. H. Marshall (1977) (mas não sua história progressiva, cumulativa e homogênea), separo o componente civil do político, do socioeconômico e do cultural da cidadania. Uso civil para especificar as preocupações individuais da liberdade e segurança como meio para todos os outros direitos. Como o aspecto da cidadania mais preocupado com a justiça e suas instituições, fundamenta o Estado de Direito. Então, a cidadania civil relaciona a sociedade e a ambigüidade, sem dicotomia: diferencia a sociedade do sistema político, ao defender o primeiro dos abusos do segundo; contudo, também integra ambos, ao utilizar o poder do Estado em confrontar relações de desigualdade e a dominação dentro da própria sociedade e moldar as pessoas em certos tipos de cidadãos.
5. Resisto à tentação de chamar esse tipo de democracia desencaixada de "incivil." Seria útil, especialmente como evoca as noções relativas de civilidade e *civitas*. Contudo, decidi que é uma associação comum com "incivilizados", tornando-o dispensável em sociedades inteiras. Além disso, o uso de neologismos correspondentes tais como a-político e a-social para referir outros tipos de democracias desencaixadas que faz pouco

sentido. Embora tenha usado “democracia incivil” em outras partes (p. ex. Caldeira; Holston, 1999), mudei de idéia.

6. Quero enfatizar, contudo, que não quero dizer de qualquer modo que tal decisão popular é necessariamente justa ou igualitária. Ao contrário, as pessoas muitas vezes usam os poderes democráticos para segregar, discriminar, dismantelar e privatizar – como fazem associações de moradores, de costa a costa nos Estados Unidos, por exemplo. O uso dos poderes democráticos e da participação em segregar é um problema básico da democracia contemporânea que devemos engajar e teorizar.
7. Além disso, privilegiar a formulação schumpeteriana tende a promover modelos norte-americanos e europeus em democracias eleitorais e cultura política tanto ideal em sua medida. Esse etnocentrismo obscurece a possibilidade de meios alternativos e configurações da democracia. Também fragiliza a percepção de desenvolvimentos não-democráticos dentro das democracias do Atlântico Norte. Ao invés disso, o minimalismo tende a impor uma definição universal, único desenvolvimento, e único conjunto de requisitos culturais para a democracia, nos mais variados contextos nacionais. Do mesmo modo que dois países não têm histórias idênticas, não é razoável supor que todos os países tenham a mesma experiência democrática.
8. O estudo provocativo de John Borneman (1997) “*invocation of the rule of law*” na Europa pós-socialista, é significativo a esse respeito. Avalia o papel do Estado de Direito sobre crimes políticos do passado, no controle da violência coletivamente, e legitimar a democracia. Borneman diz que os princípios de responsabilização, incluído no Estado de Direito “*elaborated over the last nine centuries, are not formally dependent on the democratic form alongside which they developed; they can coexist with other forms of political representation*”. Concordo, embora teria sido mais incisivo quando Borneman analisou exemplos de Estados de Direito não-democráticos ou explicou as funções do Estado de Direito em regimes não-democráticos. Também propõe que os princípios do Estado de Direito “*are intrinsic to the legitimation of democratic states*”. Aqui, penso que o problema é mais complicado. Certamente, a retórica é falsa historicamente, de que há democratização política na América Latina e em outras partes com legitimidade considerável, mas sem muita responsabilização. No entanto, fica claro que o Estado de Direito é um pré-requisito para a cidadania democrática e que as democracias eleitorais institucionalizadas perdem legitimidade se não puderem efetivar o Estado de Direito pleno de considerações democráticas.
9. Ver Skinner (1989) para correlação.
10. “*Since many [legal] doctrines prevalent during the Third Reich had been conceived and propagated by conservatives of the old school – and were far from being the exclusive property of fanatic Nazi party supporters – they did not fall into total discredit with the fall of the dictatorship and are in part still advocated today [1987]. The West German legal system always regarded the foundations on which sentences were based during the Third Reich as ‘valid law at the time’ (...). Nas palavras do Supremo Tribunal Federal [sentença de 1956], the ‘point of departure [for*

deliberations on these sentences] was always the right of a nation to protect its own interests. Since time immemorial, nations have passed strict laws for their own security when they were engaged in a life-and-death conflict. The Nationalist Socialist government should not be categorically denied the right to pass such laws'. (Müller, 1991, p. 296 e 288).

11. Müller conclui que o Judiciário de Hitler perverteu o Estado de Direito porque sua primeira lealdade foi ao Estado, e não à lei. No último parágrafo do livro, possivelmente sua única nota de esperança, ele sugeriu que na Alemanha de hoje há indicações de "*jurists at work who feel an obligation to the law rather than to government authority*" (1991, p. 298). O problema com essa conclusão é que, como vimos, a obrigação à lei por se não é garantia de justiça. Ao invés disso, pode resultar ou coexistir com regimes assassinos, como demonstra Jorge Correa Sutil (1993) na ditadura de Pinochet. Ele mostra que o Supremo Tribunal chileno – que não havia sido nomeado por Pinochet – embora não fosse estritamente legal, em estrito cumprimento com o Estado de Direito, aceitou várias vezes tanto o direito da ditadura de declarar "estado de emergência" e a autoridade resultante dos tribunais militares sobre os inimigos civis da junta.
12. Ver minha discussão sobre o uso dessa estratégia em: Holston (1991).
13. Informação sobre a ouvidoria da Polícia de São Paulo obtida em Cunha (2000). Há vários juizes e promotores dedicados que lutam com valentia contra os privilégios arraigados e jurisprudência legalista para tornar o sistema mais justo. O Ministério Público também se tornou uma instituição pró-ativa e às vezes eficaz, que tem o dever de defender o interesse público. Vide ensaios em: Vigliar e Macedo Júnior (1999) e Sadek (2000). A CPI federal sobre a corrupção judiciária foi convocada em 1997, com o objetivo de desenvolver uma reforma abrangente do Judiciário. Sem surpresa, muitos juizes simplesmente se recusaram testemunhar ou cooperar. No entanto, a CPI descobriu vários casos, como a corrupção colossal que ganhou legitimidade pública inegável.
14. Com respeito a crimes urbanos em geral, de todos os incidentes relatados pela Polícia Civil de São Paulo em 1993 (389.178), somente 20,4% levaram a apuração efetiva e levantamento de provas para levar ao tribunal. Na última década, essa taxa variou entre 17 e 21%. Em 1993, chegou a 73,8% para homicídios, embora tenha chegado a 94,4% para o narcotráfico (Fundação Seade, dados não publicados). Embora não tenha dados sobre o numero de conflitos que vão aos tribunais, sabe-se que é baixo. Além disso, a condenação não necessariamente significa punição, e raramente atinge policiais e infratores da classe média.
15. Os brasileiros consideram o Judiciário ineficaz na proteção de seus direitos, mas também crêem que seu isolamento, mesmo de modo complacente, foi desenho institucional. A análise desse desenho é fundamental para termos qualquer esperança na reforma do Judiciário, mas vai além do escopo deste artigo.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 43, p. 45-63, nov. 1995.
- AMERICAS WATCH COMMITTEE. *Rural violence in Brazil*. New York, 1991.
- ARANTES, Rogério Bastos. Ministério Público e corrupção política em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Ed.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré; Idesp, 2000. p. 39-156.
- BORNEMAN, John. *Settling accounts: violence, justice, and accountability in postsocialist Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1997.
- CALDEIRA, Teresa P. R. *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California Press, 2000.
- CALDEIRA, Teresa P. R.; HOLSTON, James. Democracy and violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, v. 41, n. 4, p. 691-729, 1999.
- CHEVIGNY, Paul. *The edge of the knife: police violence and accountability in six cities of the Americas*. New York: New Press, 1995.
- CORREA SUTIL, Jorge. The judiciary and the political system in Chile: the dilemmas of judicial independence during the transition to democracy. In: STOTZKY, Irwin P. *Transition to democracy in Latin America: the role of the judiciary*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 89-106.
- CUNHA, Luciana Gross. Ouvidoria de Polícia em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Ed.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré; Idesp, 2000. p. 259-304.
- DWORKIN, Ronald. *Law's empire*. Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*. São Paulo: Boitempo, 2001.
- HOLSTON, James. The misrule of law: land and usurpation in Brazil. *Comparative Studies in Society and History*, v. 33, n. 4, p. 695-725, 1991.
- _____. *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil*. Princeton: Princeton University Press. (no prelo).
- _____. Citizenship in disjunctive democracies. In: TULCHIN, Joseph S.; RUTHERFORD, Meg. *Citizenship in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner. (no prelo).
- HOLSTON, James; CALDEIRA, Teresa P. R. Democracy, law, and violence: disjunctions of Brazilian citizenship. In: AGÜERO, Felipe; STARK, Jeffrey. *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Miami: University of Miami; North-South Center Press, 1998. p. 263-296.
- MARSHALL, T. H. Citizenship and social class. In: _____. *Class, citizenship, and social development*. Chicago: University of Chicago Press, 1977. p. 71-134.
- MÜLLER, Ingo. *Hitler's justice: the courts of the Third Reich*. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- PAIXÃO, Antonio Luiz. Crime, controle social e consolidação da democracia. In: REIS, Fabio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo. *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. p. 168-199.
- PAOLI, Maria Celia. Violência e espaço civil. In: DAMATTA, Roberto et al. *Violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982. p. 45-55.

- PETERSON, Edward N. *The limits of Hitler's power*. Princeton: Princeton University Press, 1969.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. Violência sem controle e militarização da polícia. *Novos Estudos Cebrap*, v. 2, n. 1, p. 8-12, 1983.
- SADEK, Maria Tereza (Ed.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré; Idesp, 2000.
- SCHEPER-HUGHES, Nancy. *Death without weeping: the violence of everyday life in Brazil*. Berkeley: University of California Press, 1992.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalism, socialism, and democracy*. 2nd ed. New York: Harper and brothers, 1947.
- SKINNER, Quentin. The State. In: *Political innovation and conceptual change*. BALL, Terence; FARR, James; HANSON, Russell L. (Eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1989. p. 90-131.
- SUNSTEIN, Cass R. *Legal reasoning and political conflict*. New York: Oxford University Press, 1996.
- VIGLIAR, José Marcelo Menezes; MACEDO JÚNIOR, Ronaldo Porto (Eds.). *Ministério Público II: democracia*. São Paulo: Atlas, 1999.
- ZALUAR, Alba. *Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.
- _____. *A máquina e a revolta*. São Paulo: Brasiliense, 1985.

Capítulo 9 - O movimento feminista no Brasil, suas conquistas e desafios. O empoderamento da mulher como instrumento de intervenção social

Lisandra Arantes Carvalho*

1. Histórico e conquistas

O movimento feminista surgiu, enquanto manifestação social, ainda no século XIX, quando sua atuação espalhou-se pelos países do mundo ocidental. Foi por volta de 1850 que surgiram as primeiras organizações feministas. Os primeiros cem anos de feminismo, entre 1850 e 1950, foram marcados por lutas igualitaristas e sufragistas, que buscavam o acesso das mulheres à instrução, fazendo valer o direito à educação e o direito a voto. Centrou-se na conquista de espaços sociais e direitos políticos, na busca da independência econômica, com o direito e o livre acesso ao trabalho.

Em 1891, a Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de forma confusa, declarava em seu artigo 70: "São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos que se alistarem na forma da lei". Os intérpretes, homens, concluíram que, diante desse texto, o direito a voto não tinha sido concedido às mulheres, mas somente aos cidadãos masculinos, conforme o texto da lei.

Em 1910, com a fundação do Partido Republicano Feminino, no Rio de Janeiro, por Deolinda Daltró, teve início no Brasil a luta pelo sufrágio universal, que se fortaleceu ainda mais com a criação da Liga pela Emancipação Intelectual da Mulher, por Bertha Lutz, em 1919, transformada na Federação Brasileira pelo Progresso Feminino, em 1922.

Foi no Estado do Rio Grande do Norte que as mulheres brasileiras puderam votar pela primeira vez, em 1928, porém foi somente em 1932, com a promulgação de um novo Código Eleitoral Brasileiro (Dec. n. 21.076/32), que todas as mulheres brasileiras, finalmente tiveram garantido o seu direito de voto.

A conquista do direito ao voto possibilitou a incorporação de metade da população (as mulheres) na dinâmica da democracia representativa, iniciando um processo de aproximação da mulher dos poderes do Estado, abrindo-se finalmente a possibilidade de influenciarem efetivamente os destinos do país.

Assim, ampliadas as possibilidades de participação da mulher no poder como forma de exercício de sua cidadania política, nos idos de 1970,

* Advogada, formada em Direito pela Uni-FMU/SP, é militante feminista e de direitos humanos. Desenvolveu projeto e atuou na coordenação nacional da organização não-governamental Movimento Nacional de Direitos Humanos. Foi assessora parlamentar do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), do qual é atualmente consultora. É coordenadora do Projeto Promotoras Legais Populares no Distrito Federal, do Centro Dandara de Promotoras Legais Populares.

o movimento feminista voltou-se a outras e novas questões, desta vez intimamente relacionadas com a sua sexualidade e ao corpo feminino, emergindo pautas sobre métodos contraceptivos, amor e sexo livre, modificando os padrões culturais de fertilidade e os valores sexuais. A mulher começou a se libertar da histórica função de reprodutora na sociedade, passando a controlar o momento de sua reprodução e a se libertar para o sexo como forma de prazer.

Em 1975, a ONU instalou o Ano Internacional da Mulher, dando início à década da mulher. Na Cidade do México, aconteceu a primeira Conferência Internacional da Mulher. Foi nessa mesma década que começaram a surgir no Brasil as pioneiras organizações não-governamentais feministas.

Esse período foi marcado por conquistas pontuais do movimento feminista. Em 1977, instituiu-se finalmente o divórcio no país, após árduo enfrentamento de diversos segmentos da Igreja Católica, que tentaram impedir de todas as formas tal progresso.

Com o processo constituinte de 1988, no qual o movimento de mulheres e feministas participou ativamente, sensibilizando e discutindo suas reivindicações, houve finalmente uma conquista mais global. Essa Constituição assegurou a igualdade de direitos e obrigações das mulheres e homens e uma maior paridade na sociedade conjugal, reconhecendo e garantindo novos direitos às mulheres, tais como planejamento familiar, proteção contra a violência no âmbito das relações familiares, ampliação da noção de família, não-discriminação dos filhos havidos fora do casamento; licença paternidade, creches e pré-escolas e proteção ao mercado de trabalho da mulher, entre outros.

2. Os desafios atuais

Foram muitas as conquistas havidas pelo movimento feminista, porém as relações de gênero na sociedade ainda estão muito longe de serem consideradas paritárias. Permanece o sexismo e o androcentrismo nas muitas formas de educação e de socialização do indivíduo, as relações estabelecidas são desiguais e mantém-se o domínio patriarcal.

Nas relações familiares, conservam-se os estereótipos de gênero, a menina ainda é criada para servir, exercer a sua função reprodutora e dedicar-se ao cuidado da família e dos filhos. Por outro lado, os filhos homens são criados para a função de mantenedor financeiro do lar e para exercer o poder, muitas das vezes intimamente ligado à manifestação da força física e da violência. Vale aqui lembrar o escritor uruguaio Eduardo Galeano:

“VIDRIERAS: Juguetes para ellos: rambos, robocops, ninjas, batmans, monstruos, metralletas, pistolas, tanques, automóviles, motocicletas, camiones, aviones, naves espaciales. Juguetes para ellas: barbies, heidis, tablas de planchar, cocinas, licuadoras, lavarropas, televisores, bebés, cunas, mamaderas, lápices de lacios, tuleros, colorettes, espejos.” (Galeano, 2005, p. 13).

Muito embora a mulher tenha conquistado espaço no mercado de trabalho, a visão dos homens sobre esse fato está vinculada muito mais à necessidade econômica para a reprodução da família do que ao descolamento da representação tradicional e sexista dos papéis masculinos e femininos.

Não há ainda, no Brasil e em diversos outros países, a garantia dos direitos reprodutivos das mulheres, já reconhecidos como direitos humanos, em especial no Plano de Ação da Conferência Mundial de População e Desenvolvimento – Cairo 1994, que apesar de não ter força de lei, possui poder normativo, porque interpreta e traça diretrizes para implementação das leis internacionais no campo das políticas públicas.

Há de se considerar ainda a pequena representatividade das mulheres nos espaços de poder, não obstante a existência de políticas públicas que visam garantir esse espaço como a criação de cotas por sexo para as eleições proporcionais.

Por fim, discute-se atualmente a participação da mulher no mercado de trabalho e a necessidade de redistribuição das tarefas domésticas como forma de desconstruir a chamada dupla jornada de trabalho da mulher, que em regra, acumula as tarefas profissionais com as exercidas no espaço doméstico, que tradicional e culturalmente se mantém como de sua exclusiva responsabilidade.

Assim, o movimento feminista contemporâneo volta-se especialmente para esses focos, centrando suas ações nas temáticas dos direitos sexuais e reprodutivos, do enfrentamento da violência contra a mulher e da participação da mulher no mercado de trabalho e no poder, problemáticas atuais e que serão discutidas individualmente a seguir.

2.1 Direitos reprodutivos como direitos humanos: a legalização do aborto

O Código Penal brasileiro pune severamente a prática do aborto, permitindo-o apenas em dois casos: se não houver outro jeito de salvar a vida da gestante ou no caso de gravidez resultante de estupro.

Paralelamente a isso, mulheres brasileiras, em sua maioria jovens, negras e pobres, compõem a triste estatística de um milhão de casos de abortamentos praticados anualmente no país. Essa prática, realizada sem as mínimas condições técnicas e de assepsia, faz com que o abortamento clandestino seja a terceira causa motivadora de mortalidade materna no Brasil, sendo a primeira causa na cidade de Salvador, capital do Estado da Bahia.

A criminalização do procedimento de interrupção voluntária da gravidez é um grave problema de saúde pública, que deve ser prioridade nas agendas políticas do país, objetivando a mudança dessa lamentável realidade.

Mesmo nos casos de gravidez de fetos anencéfalos (com má formação incompatível com a vida), muitas mulheres vem sendo obrigadas a prosseguir numa gravidez que seguramente não resultará na criação daquele indivíduo que vem sendo gerado. É científica a afirmação de que não existem seres humanos anencéfalos e que a gestação desse feto resultará na sua morte ainda no ventre, ou logo após o nascimento. Assim, não se permitir a interrupção da gravidez nesses casos é submeter a mulher a uma bárbara tortura psicológica, na medida que o Estado a obriga a gerar um filho, para enterrá-lo logo após o seu nascimento, ou a submete à situação de extremo risco, quando o feto morre ainda no ventre.

A única forma de interromper uma gravidez de feto anencéfalo, hoje no Brasil, é mediante autorização expressa do Poder Judiciário que, porém, é moroso demais para julgar as ações individuais, sendo regra a perda do objeto dessas ações, em decorrência da morte ou nascimento seguido de morte desses fetos. É diante disso e de outras tantas situações que se faz absolutamente necessária a permissão legal do aborto.

A Conferência do Cairo sobre População e Desenvolvimento de 1994, instrumento de direito internacional do qual o Brasil é signatário, realça que as mulheres têm o direito individual e a responsabilidade social de decidir sobre o exercício da maternidade. Com referência ao aborto, a ordem internacional recomenda aos Estados que assumam o aborto ilegal como uma questão prioritária e que sejam revistas as legislações punitivas sobre a interrupção voluntária da gravidez.

Os Comitês da ONU sobre os Direitos Econômicos Sociais e Culturais, o Plano de Ação de Beijing, o Comitê da Convenção e Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW) e o Comitê relativo ao PIDESC recomendam a revisão da legislação punitiva sobre o aborto, garantindo à mulher acesso aos serviços que permitam a realização do procedimento com qualidade e de forma segura.

A criminalização do aborto ou sua permissão restrita reflete de forma perversa na saúde das mulheres. Assim, e em sintonia com as recomendações internacionais, o movimento feminista desenvolve ações perante os poderes do Estado e a sociedade, no sentido de rever as normas repressivas brasileiras, para que se permita às mulheres o livre exercício de seus direitos sexuais e reprodutivos, conferindo-lhes, a partir de suas próprias orientações morais e religiosas, a liberdade de escolha quanto à interrupção da gravidez indesejada.

Tramitam atualmente no Congresso Nacional brasileiro diversas proposições legislativas sobre o tema. Muitas delas, de autoria de parlamentares intimamente ligados à Igreja Católica, pretendem retrocessos na legislação, dificultando ainda mais o livre exercício dos direitos reprodutivos das mulheres. Há, porém, na contramão desses pretendidos retrocessos, proposições que visam a descriminalização e legalização do procedimento, apoiadas pelas articulações feministas e que enfrentam fortes resistências dogmáticas e fundamentalistas.

A descriminalização do procedimento e a viabilização do atendimento humanizado às mulheres nos serviços públicos de saúde é a pauta prioritária do movimento de mulheres e feminista no Brasil e na América Latina.

2.2. “Quem ama não mata, não humilha, não maltrata”: o enfrentamento da violência conta a mulher

Outra triste estatística brasileira é encontrada nos altos índices de violência contra a mulher.

Dentre todas as formas de violência, a mais nociva às mulheres é aquela perpetrada dentro do espaço doméstico, motivada pelas relações de poder, patriarcais e sexistas, enraizadas na sociedade atual.

Dados da Organização Mundial de Saúde, citados no relatório anual da Anistia Internacional que foi divulgado no lançamento da Campanha “Está em suas mãos: pare a violência contra as mulheres”, mostram que cerca de 70% das mulheres assassinadas no mundo foram mortas por seus maridos. O relatório da Anistia Internacional traz ainda um dado divulgado pelo Conselho Europeu, segundo o qual a violência doméstica é a principal causa de morte e deficiências entre mulheres de 16 a 44 anos, e mata mais do que câncer e acidentes de trânsito.

No Brasil, a pesquisa da Fundação Perseu Abramo do ano 2000, intitulada “A mulher brasileira nos espaços público e privado”, estima que 2,1 milhões de mulheres são espancadas por ano no país: 175 mil por mês, 5,8 mil por dia, 243 por hora, 4 por minuto, uma a cada 15 segundos.

A cada cinco mulheres que faltam ao trabalho, uma o faz por ter sido vítima de violência doméstica. Pesquisa recente do Movimento Nacional de Direitos Humanos denuncia que, de cada dez assassinatos de mulheres em quinze Estados brasileiros, oito o são pelos seus próprios parceiros.

Como lidar com a questão de que o objeto de desejo da mulher é aquele mesmo que a agride, humilha e extermina sua auto-estima? A verdade é que a maior dificuldade encontrada nessa temática é descobrir a forma de proporcionar meios para que a mulher agredida tenha forças para reagir e se libertar desse ciclo destruidor que é a violência doméstica.

As mulheres vitimizadas pela violência não possuem uma clara percepção de sua realidade, uma vez que a própria situação de discriminação e violência em que vivem acaba por afastá-las de informações que lhes permitam compreender a amplitude da problemática, e enfraquece, portanto, a possibilidade de reação. As mulheres sentem dificuldade em falar sobre as violências que sofrem, muitas vezes por medo de que ela se transforme em algo maior; e também por vergonha, culpa ou por se sentirem responsáveis pela violência sofrida.

Na década de 90 o movimento feminista lançou a campanha “Violência contra a mulher: uma questão de saúde pública”, ao constatar que mulheres vítimas de violência se socorrem mais vezes ao serviço de saúde, têm mais doenças sexualmente transmissíveis, doenças pélvicas inflamatórias, gestações indesejadas, abortos espontâneos, dores de cabeça, problemas ginecológicos, abuso de drogas e álcool, doenças gastrintestinais, hipertensão e depressão etc., gerando uma grande demanda a um setor já sobrecarregado, e que poderia ser evitada sanando-se a raiz do problema, que é a violência doméstica.

A perpetuação de um modelo patriarcal gera filhas submissas e filhos agressores, e que repetirão a problemática já apresentada ao reproduzir os papéis paternos, criando-se assim um ciclo vicioso que fragiliza a sociedade como um todo. A exclusão feminina e violência contra as mulheres são fenômenos *perversamente democráticos* que atingem mulheres de todas as classes sociais, raças e credos.

A criação de Delegacias Especiais de Atendimento à mulher, na década de 80, foi uma grande conquista para o atendimento dessas mulheres vítimas de violência e passou a possibilitar o levantamento, até então não realizado, de dados sobre a violência contra as mulheres.

As Delegacias Especializadas de Atendimento às Mulheres (DEAMs) constituíram-se, até recentemente, na principal, senão única, política pública de prevenção e combate à violência contra as mulheres. Busca-se a desnaturalização da violência doméstica e sexual contra as mulheres, e conseqüente criminalização de ações que coloquem em risco a integridade física e moral delas, bem como seus direitos individuais.

A atual legislação brasileira trata a violência doméstica como crime de menor potencial ofensivo, atendido por Juizados Especiais que oferecem medidas alternativas às penas privativas de liberdade, como prestação de serviços comunitários ou contribuições a instituições sociais, dentre outras. Fato é que a lei, salvo raros casos, não garante o afastamento do agressor do lar conjugal, mantendo o vicioso ciclo de desrespeito à mulher e seus direitos.

O movimento feminista, atuando articuladamente no Congresso Nacional, contribuiu e influenciou na criação de uma proposta legislativa que estabelece como tipo jurídico específico a *violência doméstica*, tratada como a perpetrada no espaço doméstico e motivada por relações de gênero.

Essa proposição inovadora retira a violência doméstica do rol dos delitos de menor potencial ofensivo, e dá tratamento mais severo ao agressor prevendo, sua criminalização e o afastamento compulsório do lar conjugal. O projeto de lei já foi aprovado pela Câmara dos Deputados e atualmente (jun. 2006) está em discussão no Senado Federal. Se aprovado, significará verdadeiro avanço no tratamento desta problemática.

Sob os dizeres de ordem “Quem ama não mata, não humilha, não maltrata”, o movimento de mulheres, representado por instituições de todo o Brasil, neste ano de 2006, por ocasião do Dia Internacional da Mulher (8 de março), articulou uma manifestação nacional por meio de vigílias estaduais simultâneas, objetivando chamar a atenção das autoridades locais e federais para o grave problema da violência e dos altos índices de homicídios de mulheres.

O enfrentamento da violência contra a mulher integra as pautas prioritárias do movimento feminista, e assim será até que seja garantida a dignidade da mulher, tratando-se o agressor verdadeiramente como criminoso e efetivando-se políticas públicas que avalizem a integridade, qualidade de vida e cidadania às mulheres, erradicando-se finalmente a violência de gênero.

2.3. A participação da mulher no mercado de trabalho e nos espaços de poder

Por fim, e não menos importante, o movimento de mulheres e feminista contemporâneo tem a participação da mulher no poder e no mercado de trabalho como um dos pilares fundamentais da garantia da paridade entre os gêneros.

A cultural e solidificada divisão – ou, melhor dizendo, não divisão – das tarefas domésticas permanece. Não obstante todas as conquistas já efetivadas, a mulher ainda é responsável pelo cuidado com a família e tarefas domésticas, mesmo quando sai desse espaço privado, desenvolvendo-se profissionalmente nos espaços públicos.

Esse envolvimento desproporcional da mulher com o trabalho não pago e a divisão sexual do trabalho limita a sua possibilidade de atuação no mercado de trabalho remunerado, sendo certa a desigualdade de oportunidades, comparativamente aos homens.

Os homens, por sua vez, tem uma já forte e estabelecida ligação com o espaço público, nele inserido o mercado de trabalho, o que lhes confere vantagens sociais econômicas e políticas que as mulheres não acessam. Esse patriarcado radicado nas relações sociais, que transcende o espaço privado da família e alcança o espaço público, incentiva ainda mais a feminização da pobreza.

Mesmo diante do fato de que houve uma considerável inserção das mulheres no mercado de trabalho, a realidade é que as mulheres continuam ganhando menos do que os homens, únicos detentores dos espaços de poder.

Se considerarmos um recorte de raça nessa análise, veremos que a situação das mulheres negras é ainda mais cruel. Observamos que as mulheres negras estão mais presentes no mercado de trabalho do que as mulheres não negras, porém são ainda pior remuneradas e ocupam a maior parte dos empregos domésticos remunerados no país.

O mercado de trabalho conta a cada dia com um maior número de trabalhadoras de famílias monoparentais, o que significa que a mulher acumula o trabalho remunerado e não remunerado, sendo responsável muitas vezes por núcleos familiares formados por mais de um genitor masculino, no qual é a mulher a responsável solitária por prover e cuidar da família.

Diante dessa gritante desigualdade social, o movimento de mulheres e feminista enfrenta atualmente o desafio de buscar uma efetiva igualdade de oportunidades de acesso ao espaço público profissionalizado. Busca-se um aumento da participação feminina no mercado de trabalho, aliado a transformações culturais estruturais relacionadas aos papéis de gênero, valorizando a autonomia e independência das mulheres.

Para tais conquistas, fazem-se necessárias mudanças fundamentais na legislação trabalhista brasileira. A própria jornada de trabalho, que no Brasil é de 44 horas semanais, impõe imensas dificuldades para realizar o modelo de igualdade de gênero ora proposto, solidificando a divisão sexual e social do trabalho.

A questão principal é que somente o movimento de mulheres discute a temática sob esse enfoque, se está diante de um problema considerado "feminino" e que, portanto, não faz parte das pautas governamentais que discutem as reformas trabalhistas e sindicais. O desafio é conseguir sensibilizar e influenciar a discussão, para que essas questões sejam de fato consideradas uma problemática da sociedade em geral.

A efetivação de políticas públicas que prevêem equipamentos como creches e pré-escolas são de grande impacto no cotidiano da mulher, aumentando suas possibilidades de ingresso e permanência no mercado de trabalho, promovendo um equilíbrio entre as necessidades laborais e as responsabilidades familiares.

Somente a partir da valorização da participação da mulher no mercado de trabalho, da redistribuição das tarefas domésticas e de uma

revisão na legislação trabalhista, que considere as desigualdades de gênero, é que se garantirá a representação da mulher nos espaços de poder, alcançando-se um ideal mais próximo de um Estado Democrático de Direito.

3. O Projeto Promotoras Legais Populares

O movimento de mulheres e feminista brasileiro, em sua incansável busca por uma sociedade mais justa e paritária, executa atualmente um sem-número de projetos por meio das organizações não-governamentais que o compõem. Dentre tantos, uma das iniciativas presentes em várias regiões do país é o Projeto Promotoras Legais Populares.

O Projeto Promotoras Legais Populares pode ser considerado uma experiência transformadora na sociedade atual, com a criação de alternativas à mulher e à sua comunidade em geral na resolução de seus conflitos, conhecimento de seus direitos, espaços políticos, exercício da cidadania, acesso à justiça, à saúde e políticas públicas.

Cumprе esclarecer que o Projeto é uma iniciativa de educação popular feminista em direitos humanos e cidadania e tem como objeto mulheres de comunidades periféricas que atuarão na sua própria comunidade, multiplicando os conhecimentos adquiridos, mediando situações conflituosas e oferecendo alternativas de encaminhamento.

Esse projeto se iniciou em maio de 1992, quando a articulação União de Mulheres de São Paulo e a organização não-governamental Thêmis – Assessoria Jurídica e Estudos de Gênero, participaram de um seminário sobre os direitos da mulher promovido pelo CLADEM - Comitê Latino Americano e do Caribe de Defesa dos Direitos da Mulher.

Foi nessa oportunidade que ouviram falar pela primeira vez dos cursos de “capacitação legal” das mulheres. Esses cursos já vinham se desenvolvendo há pelo menos uma década em alguns países da América Latina, como Peru, Argentina e Chile, e se propunha a promover o conhecimento das leis às mulheres e dos mecanismos jurídicos possíveis de serem usados. Além disso, abria o debate sobre os mecanismos jurídicos para entender como funciona a justiça e ainda à percepção do quanto ela está submetida a um estereótipo de vítima e réu (ré) que corresponde a uma ideologia patriarcal, em que os crimes contra a mulher são banalizados e considerados menores.

Em 1995, iniciou-se na cidade de São Paulo-SP o primeiro curso de capacitação de promotoras legais populares, coordenado por uma parceria entre a União de Mulheres de São Paulo e o Instituto Brasileiro de Advocacia Pública. Hoje são diversas as iniciativas do Projeto, nas várias regiões do país.

Em 2001, as alunas e ex-alunas iniciaram um movimento para a criação uma associação que congregasse todas as promotoras legais populares da Região de São José dos Campos-SP, e ainda para que pudessem ampliar o leque de atuações do Projeto. Surgiu então o Centro Dandara de Promotoras Legais Populares, organização não-governamental que congrega ex-alunas e é responsável pela coordenação do Projeto em São Paulo e no Distrito Federal, em parceria com outras organizações e instituições.

Para a execução do Projeto no Brasil, inicialmente estabeleceu-se um conteúdo que abordava desde a teoria da aprendizagem, até conceitos como direito, direitos humanos e tratados internacionais, direitos e garantias constitucionais e direitos na área da família, trabalhista, previdenciária e penal.

O maior desafio encontrado foi a busca de uma síntese entre a educação popular, o conceito de relações de gênero e o formalismo do direito e da lei. Por esse motivo, foi aprofundado o conteúdo e desenvolvida uma metodologia capaz de integrar prática com teoria, sob uma perspectiva crítica do direito tradicional e do funcionamento burocratizado das instituições.

Quando as mulheres são capazes de reconhecerem direitos, suas violações e a existência de instrumentos de mediação, ou, se necessários, jurídicos, capazes de produzir alguma reparação, sentem-se fortalecidas para o exercício de sua cidadania. Exerce a educação, portanto, nesse sentido, um papel fundamental, uma vez que é necessária uma educação fortalecedora da cidadania e formadora de uma consciência para o exercício e a defesa de direitos.

O Projeto situa-se portanto na área da educação para o efetivo exercício dos direitos das mulheres, que já estão em boa parte legislados, porém não implementados, e objetiva desenvolver uma demanda social qualificada, juntamente com a sensibilização dos operadores do direito, da saúde, da segurança pública, dentre outros, para o atendimento dessas demandas.

A promotora legal popular atua em sua própria comunidade, intervindo diretamente nos conflitos e fragilidades dos indivíduos, compartilhando o conhecimento adquirido, criando alternativas para soluções viáveis às demandas e indicando os encaminhamentos necessários.

Ademais, em casos específicos, como, por exemplo, de violência contra a mulher, mostra-se muito mais eficaz a intervenção de outra mulher da própria comunidade, sensibilizada, que acessará a vítima sem violar sua intimidade, proporcionando-lhe conforto e conhecimento de seus direitos, sua cidadania e necessidade de mudança dessa realidade.

O Projeto compreende ainda a formação dos educadores, que se dá primeiramente num momento distinto de formação e continua durante todo o processo, dialeticamente, porque se acredita que o conhecimento se dá numa contínua troca de "saberes", em que educador e educando exercem papéis igualmente importantes. Assim funciona também no momento em que a promotora legal popular multiplica os conhecimentos adquiridos, trocando "saberes" com a sua própria comunidade.

A concepção de educação incorpora os ensinamentos pedagógicos do educador Paulo Freire, e o projeto se realiza sob a ótica da educação problematizadora, onde o(a) educador(a) já não é o(a) que apenas educa, mas o(a) que, enquanto educa é educado(a). Assim, ambos se tornam sujeitos do processo em que crescem juntos e em que os "argumentos de autoridade" já não valem.

Entende por fim o Projeto Promotoras Legais Populares que, através de um processo educativo transformador da realidade, voltado para as

necessidades concretas das educandas, seja possível alcançar mudanças no modelo social discriminador, violento e excludente, com ações específicas executadas pelas próprias promotoras em sua comunidade.

Os êxitos do Projeto são vários. Além da criação e do fortalecimento de lideranças, fornecendo-lhes ferramentas para o aprimoramento do trabalho que já desenvolvem na sociedade, cabe destaque a formação de gênero dessas lideranças e ainda a quantidade de pessoas atingidas com a multiplicação das informações, ressaltando-se, portanto, o papel da educação na transformação da sociedade.

Ademais, o Projeto visa a criação de turmas heterogêneas, com mulheres de diversas idades, formação, raça e religião, objetivando oferecer a oportunidade a toda e qualquer mulher da comunidade que queira dele participar, e a formação de um grupo diverso, capaz de alcançar os mais diversos segmentos da sociedade.

Alguns dos resultados concretos no Brasil, podem ser citados:

1) a criação de “Núcleos de Promotoras Legais Populares” em São Paulo-SP e São José dos Campos-SP, que prestam atendimento integral a mulheres;

2) os Serviços de Informação à Mulher (SIMs) de Porto Alegre-RS, onde as próprias promotoras legais populares atendem à população de suas comunidades;

3) o mais recente “Fórum de Promotoras Legais Populares”, em Ceilândia-DF, um espaço político e de articulação onde as promotoras legais populares formadas podem debater problemáticas reais, bem como estratégias de atuação.

E ainda a atuação de promotoras legais populares na área da saúde, educação, movimentos sindicais e de classe, perante os três poderes do Estado, na promoção de debates, seminários e fóruns acerca de assuntos relevantes para a questão da mulher e em projetos de geração de renda.

Experiências que trabalham com a educação, como o Projeto Promotoras Legais Populares, são exitosas, uma vez que despertam o pensar e o desenvolvimento do senso crítico e possibilitam o agir consciente capaz de desconstruir para construir.

As promotoras legais populares funcionam como verdadeiras difusoras de cidadania em suas comunidades, mediadoras de conflitos e “pontes” que ligam o indivíduo à rede de atendimento pública e privada para o efetivo exercício de seus direitos.

Finalmente, vale salientar que o Projeto é dirigido somente a mulheres e proporciona seu empoderamento em suas comunidades, ocupando espaços de liderança, fortalecendo a representatividade da mulher e viabilizando soluções simples e concretas para os conflitos do dia-a-dia, bem como incentivando a sua participação política, na medida que as integra e articula diretamente com a rede do movimento social e instituições governamentais.

A cada nova turma formada, o movimento de mulheres e feminista se fortalece, disseminando-se nas comunidades e garantindo às suas cidadãs o exercício de seus direitos, somando esforços na incansável luta pela erradicação da desigualdade de gênero.

Referências

- BANDEIRA, Lourdes Maria. Feminismo: memória e história. In: SALES, Celecina de Maria Veras; AMARAL, Célia ChavesGurgel do; ESMERALDO, Gema Galgani Silveira Leite (Orgs.). *Feminismo: memória e história*. Fortaleza: Universidade Federal do Ceará, Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Gênero, Idade e Família; Imprensa Universitária, 2000. p. 15-41.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. 2. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- GALEANO, Eduardo. *Patatas Arriba: la escuela del mundo al revés*. Buenos Aires: Editora Catálogos, 2005.
- KREMPEL, Leticia Christina Massula. O acesso das mulheres à justiça: Projeto Promotoras Legais Populares. *Cadernos Themis, Gênero e Direito*, Porto Alegre, ano 2, n. 2, set. 2001.
- PICAÇO, Felícia Silva. Amélia e a mulher de verdade: redefinição ou manutenção dos papéis? In: ARAÚJO, Clara; SCALON, Celi. *Gênero, família e trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. p. 149-172.
- RODRIGUES, Almira. *Construindo a perspectiva de gênero na legislação e nas políticas públicas*. Brasília: Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), 2001. Disponível em: <http://www.cfemea.org.br/publicacoes/artigos_detalhes.asp?IDArtigo=1>.
- SORJ, Bila. Legislação trabalhista, políticas públicas e igualdade de gênero. In: PERSPECTIVAS e críticas feministas sobre as reformas trabalhista e sindical. Brasília: CFEMEA, FIG CIDA, 2006. p.13-50.
- VENTURA, Mirian (Colab.). *Direitos sexuais e direitos reprodutivos na perspectiva de direitos humanos*. Em colaboração com Flávia Piovesan; Leila Linhares Barsted; Daniela Ikawa. Rio de Janeiro: Advocaci/UNFPA, 2003.

**PARTE II – REFORMA DO
JUDICIÁRIO E A GOVERNANÇA
DA JUSTIÇA**

Capítulo 10 - A Reforma do Judiciário: aspectos relevantes

Pierpaolo Cruz Bottini*

1. Introdução

Tratar da Reforma do Judiciário no Brasil exige, antes de mais nada, que se faça uma reflexão sobre a amplitude do tema e dos assuntos a abordar. As atividades para a melhoria da prestação de justiça não se resumem, nem se limitam, à estrutura e à organização do Poder Judiciário apenas, mas devem ser direcionadas a todos os órgãos e instituições que operam e contribuem para a solução de litígios, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, a advocacia, pública e privada, aos demais poderes constituídos, aos institutos de arbitragem, mediação e afins e, como não poderia deixar de ser, à sociedade civil e ao cidadão, destinatários finais de todos esses serviços.

Nota-se, portanto, que a discussão sobre o tema é mais ampla do que se possa imaginar, exigindo uma abordagem quase que multidisciplinar, que permita uma visão abrangente de todo o sistema formal e informal desenvolvido para a resolução de conflitos. Porém, dada a limitação do espaço e do escopo da publicação, vamos nos ater aos problemas mais comuns e às propostas de superação atinentes ao modelo institucional, público e formal de solução de controvérsias, ou seja, ao funcionamento do Poder Judiciário.

Os problemas do Poder Judiciário são conhecidos. A morosidade e a falta de acesso à justiça são presentes na atividade de prestação jurisdicional e podem ser verificadas pelos números e estatísticas produzidas nos mais diversos âmbitos. Dados do Supremo Tribunal Federal demonstram que parcela significativa dos processos demoram cerca de oito anos para conclusão, se forem até a última instância¹, tempo excessivo para que um litígio seja resolvido de maneira eficiente. Outros números demonstram que, no Brasil, um processo leva 546 dias para ser finalizado em primeira instância, número maior que a média na América Latina (461 dias) em outros países, como no Chile (305 dias).

É evidente que a lentidão na solução de lides implica um déficit de legitimidade do Poder Público para o exercício dessa sua função soberana, um déficit que abala a confiança e a expectativa da sociedade em poder recorrer a um órgão público para a resolução de controvérsias, e que estimula a busca por outros mecanismos de superação de conflitos, nem sempre lícitos ou legais. A falha no funcionamento de uma atividade estatal

* Advogado, Mestre e Doutor em Direito Penal pela Universidade de São Paulo, professor de Direito Constitucional e Direito Penal. É Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Atuou como diretor de modernização do sistema judicial no Ministério da Justiça, integrando comissões e grupos de trabalho sobre propostas de aprimoramento do sistema judicial. Organizador, em conjunto com Sérgio Renault, do livro *Reforma do Judiciário*.

fundamental é suprida por instrumentos que, muitas vezes, podem utilizar da violência (fática ou econômica) para alcançar as finalidades de superação das desavenças naturais em uma sociedade.

Isso sem contar as conseqüências para o próprio desenvolvimento econômico do país. A atividade produtiva de uma nação se fia na consistência e na fiabilidade das instituições, criadas e mantidas com a finalidade de criar um ambiente seguro para os diversos relacionamentos sociais, através da elaboração e da preservação de regras de convivência. A lentidão do Judiciário, a demora em exercer suas tarefas típicas acaba por mitigar o contexto estável necessário para o aprimoramento das relações comerciais e financeiras indispensáveis ao crescimento econômico.

Isso não significa, é necessário ressaltar, que a Justiça deva converter-se em uma indústria de sentenças rápidas e uniformes, apenas para satisfazer ao desejo de estabilidade dos agentes econômicos. Significa apenas que um Judiciário forte, que seja capaz de dar vazão, em um tempo razoável, aos conflitos que se apresentam, e que possua mecanismos de uniformização de interpretação de determinadas normas que garantam uma expectativa de racionalidade para investimentos, contribui, sem dúvida alguma, para a melhora dos índices macroeconômicos da nação. Independentemente do mérito das decisões da magistratura, boas ou ruins para os operadores comerciais ou financeiros, a fixação de regras estáveis e previsíveis permite um melhor planejamento de atividades e a intensificação das transações econômicas.

Diante disso, a morosidade, a procrastinação na resolução dos litígios encaminhados à Justiça, é prejudicial à atividade econômica, pois impede a consolidação de normas de conduta necessárias à segurança das relações produtivas, e será o motivo de alguns percalços que dificultam o desenvolvimento econômico. Tome-se como exemplo o tempo de duração de um processo judicial para o reconhecimento e cobrança de uma dívida. Estudos demonstram que mais de 70% do valor cobrado será perdido no decorrer do procedimento, até a fase final de execução, ou seja, apenas 30% será recuperado, se o credor utilizar-se do meio judicial para solucionar a inadimplência. Essa depreciação está diretamente relacionada ao longo tempo que envolve uma disputa judicial, e certamente será repassada no preço do crédito, aumentando os juros, ou inibindo a própria disponibilidade de crédito.

2. Razões da crise

Desta forma, ficam evidentes os prejuízos de um sistema judicial lento, para a coesão do tecido social e para o desenvolvimento econômico. É preciso, portanto, avaliar as causas dessa lentidão, as razões da morosidade, para que as propostas de superação do problema não sejam açodadas ou superficiais. Faz-se necessária uma incursão nos dados e nas estatísticas disponíveis sobre o funcionamento da Justiça brasileira para compreender os motivos das vicissitudes que se apresentam na prestação jurisdicional.

Essa análise numérica permite descartar, de plano, alguns mitos sobre o mau funcionamento do Judiciário brasileiro. Em primeiro lugar, o mito de que a Justiça não funciona devido à desídia dos magistrados. O juiz

brasileiro é um juiz produtivo, e essa afirmação pode ser corroborada com os dados sobre suas atividades, que demonstram a prolação de, no mínimo, quatro julgamentos². Por mais que esse dado, expresso no Diagnóstico do Judiciário elaborado pelo Ministério da Justiça, inclua as decisões repetidas e idênticas, e varie de acordo com o que cada tribunal entende pelo termo “julgamento”, fica patente que a atividade judicial brasileira é intensa e a omissão não pode ser apontada como responsável pela morosidade que afeta os tribunais e os juízos.

Uma segunda idéia que deve ser objeto de reflexão é aquela que ressalta a falta de estrutura da Justiça como fator central para a demora no andamento dos processos. O Brasil despende cerca de 3,6% de seu orçamento público com o sistema judicial, valor maior do que muitos países desenvolvidos³, o que permite a manutenção de quase 8 juizes por 100.000 habitantes, índice acima da média internacional para nações em desenvolvimento econômico similar. Assim, não se pode dizer que o Judiciário brasileiro padece de falta de investimento, a não ser em realidades específicas ou em casos isolados e particulares. Mas, no geral, não será com a criação de novos cargos de juiz, ou com a instalação de novas varas e cartórios que a questão da morosidade será enfrentada de maneira satisfatória.

Diante desse contexto, devemos buscar as causas da lentidão da Justiça em outros locais, que não na desídia judicial ou na falta de estrutura. Deve-se buscar esse déficit de funcionalidade da prestação jurisdicional em inúmeros outros fatores, dos quais destacamos três, por sua importância e relevância: a excessiva litigiosidade, a legislação processual e a gestão administrativa.

Em primeiro lugar, tratemos da excessiva litigiosidade no país. No Brasil, existe um processo em tramitação para cada dez cidadãos, um índice elevado que aparenta, em uma primeira análise, amplo e irrestrito acesso à justiça. Se um a cada dez cidadãos apresenta ou tem em andamento uma demanda judicial, a primeira impressão é que os mecanismos de acesso ao Judiciário funcionam muito bem. No entanto, não é essa a realidade. O alto índice de litigância no Judiciário brasileiro aponta apenas que um número muito pequeno de pessoas ou instituições utilizam intensamente o sistema judicial, enquanto que a maior parte da população não tem acesso a um meio formal de resolução de conflitos.

Esse é o foco, o ponto central da discussão. Há um excesso de demandas judiciais que não decorre da democratização do Judiciário, mas de sua utilização exagerada por poucos atores, públicos e particulares. Entre esses atores, pode-se destacar o Poder Público, algumas empresas concessionárias prestadoras de serviços e instituições financeiras, como principais usuários (como autores e réus) do Poder Judiciário, e não há possibilidade de se pensar em reforma da Justiça sem refletir sobre o papel desses personagens e sobre como limitar ou onerar tal acesso ao sistema judicial.

A presença recorrente desses personagens como réus ou autores na Justiça acarreta na multiplicação de feitos de igual teor, de conteúdo idêntico e repetido. Sabe-se que um volume grande de lides versa sobre o mesmo tema, sobre a mesma matéria, muitas vezes apenas de direito, que exige do magistrado um labor repetitivo e mecânico, vez que a atividade

intelectual para a decisão de mérito é exigida apenas uma vez. Essa situação é agravada pela incapacidade da legislação processual de tratar essas questões como lides coletivas, que realmente são, e exigir dos operadores do direito que identifiquem em cada caso uma questão individual diferente. Assim, um conflito único, sobre a mesma matéria, que envolve hoje milhares de processos, não pode ser tratado e processado como um único litígio coletivo, dadas as características individualistas de nossa legislação processual.

Outro fenômeno que contribui para o excesso de demandas é aquele que o professor Joaquim Falcão chama de judicialização da vida cotidiana, que indica a necessidade de levar muitos atos particulares à homologação judicial para que eles produzam os efeitos desejados. Questões simples, que não envolvem conflitos de interesses e que poderiam ser solucionadas e processadas de maneira extrajudicial, ainda são mantidas nas esferas de atribuições dos magistrados, ocupando seu tempo e a estrutura da instituição. Cite-se aqui o exemplo dos divórcios, inventários ou partilhas que, para sua efetivação, precisam do aval de um magistrado, mesmo que o ato seja realizado consensualmente, e entre capazes. Isso implica um grande número de processos autuados, distribuídos e levados aos cartórios e ofícios judiciais para uma chancela, um despacho que não envolve controvérsia alguma, dito de jurisdição voluntária. Certamente, a dispensa da etapa judicial, nesses casos, significaria uma simplificação saudável do procedimento e refletiria em uma redução importante do número de feitos em tramitação na Justiça.

Por fim, ainda no terreno da exagerada litigância, pode-se apontar a ausência de uma cultura voltada para a solução amigável dos conflitos como um fenômeno que reforça a atual crise de lentidão da Justiça. No Brasil, a formação jurídica, desde os cursos de graduação, é voltada para a resolução de controvérsias através da sentença judicial, logo qualquer disputa é encaminhada ao Judiciário, o que avoluma o estoque de processos. Práticas como mediação e conciliação são pouco utilizadas, com exceção de algumas experiências isoladas, levadas a cabo por associações, comunidades ou tribunais. Recente diagnóstico dos Juizados Especiais demonstrou que, mesmo nesses órgãos, em que a prática da conciliação é um princípio norteador de atividades, os acordos representam apenas 34% dos casos. Isso aponta para a ausência de uma política voltada para a qualificação e para a consolidação das formas não judiciais de superação de litígios, para a consagração dessas práticas como matéria indispensável à formação de operadores do direito, para a elaboração de uma legislação que incentive tal metodologia, que acarreta no aumento dos feitos judiciais e, conseqüentemente, contribui para a morosidade.

Além do excessivo número de litígios judiciais, outro elemento que deve ser indicado como co-responsável pela perpetuação dos feitos é a legislação infraconstitucional processual. Os dispositivos que regulamentam o processamento civil, penal e trabalhista fazem com que os processos que entram em grande número no Judiciário demorem mais tempo do que o necessário para a sua finalização e a conclusão. Portanto, faz-se necessária a revisão das normas processuais.

Isso não quer dizer que se deva alterar a legislação para suprimir recursos ou garantias constitucionais inerentes ao devido processo legal. Faz-se necessária uma reforma legislativa que tenha por objetivo valorizar a sentença do juiz de primeira instância, qualificar sua atividade e inibir recursos meramente protelatórios, que não têm por finalidade a defesa das partes, mas apenas ganhar tempo para evitar o cumprimento ou a execução de uma sentença desfavorável. O processo não deve ser um fim em si mesmo, mas deve ser orientado e regulamentado teleologicamente, para servir de instrumento que põe fim a um conflito de interesses, de maneira definitiva. Dessa forma, qualquer proposta de alteração do ordenamento deve vir acompanhada de prudência e cuidado para não afetar o contraditório, mas deve, por outro lado, apresentar mecanismos que permitam superar alguns gargalos que hoje tornam inviável um andamento eficiente dos processos na Justiça.

Por fim, faz-se necessário frisar que um dos grandes responsáveis pelo funcionamento lento da Justiça atual é o modelo de gestão judicial. O sistema de administração do Judiciário ainda padece da falta de modernização, de informatização e de racionalidade, vícios aliás que não podem ser apontados como exclusivos desse poder, e estão presentes em outros órgãos e instituições do Executivo e do Judiciário. Por mais que se faça uma ampla reforma legislativa, que oriente e direcione os processos a uma maior celeridade, nada acontecerá, concretamente, se os obstáculos gerenciais não forem superados. Sabe-se que parte significativa da demora no andamento dos processos não decorre do tempo que o mesmo passa nas mãos dos advogados para recorrer, nem nas mãos do magistrado para decidir (mais uma vez, excetuados os casos teratológicos), mas do tempo que os autos aguardam diligências, ofícios ou um andamento burocrático específico. É nesses pontos de estrangulamento que deve atuar uma reforma de gestão da Justiça, utilizando os instrumentos tecnológicos disponíveis para conferir maior rapidez à sua superação.

Trata-se, mais uma vez emprestando a expressão do professor Joaquim Falcão, da reforma silenciosa do Judiciário, daquela reforma que não figura nas páginas dos jornais, que não gera polêmicas, que não está na agenda política, mas, muitas vezes, é aquela reforma mais cara aos usuários da Justiça, àqueles cidadãos que estão na ponta última da atuação da prestação jurisdicional e que necessitam de uma tramitação mais rápida de seus feitos.

3. Alternativas

Diante dessa realidade, as propostas que se apresentam para superar a atual crise da Justiça são de indole constitucional, infraconstitucional e gerencial.

No terreno das alterações constitucionais, pode-se afirmar que o Brasil deu um grande passo adiante com a aprovação da Emenda Constitucional n. 45, que tratou da reforma do Judiciário. Não que a modificação dos dispositivos constitucionais seja responsável pela alteração, imediata e concreta, da realidade, mas certamente foram fixadas as diretrizes e os marcos institucionais, dentro dos quais se pode empreender um salto qualitativo para reformular o modelo de Judiciário existente.

A criação do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, que poderão superar a carência de planejamento estratégico no sistema judicial brasileiro e racionalizar algumas práticas administrativas, a instituição de mecanismos de uniformização de jurisprudência, como a polêmica súmula vinculante, a repercussão geral do recurso extraordinário e a consagração da autonomia financeira e orçamentária das Defensorias Públicas dos Estados são exemplo da dimensão da reforma constitucional e permitem que se vislumbre o alcance de alguns de seus efeitos.

No entanto, após a delimitação dos princípios e da instituição ou fortalecimento dos órgãos responsáveis pela consolidação de um novo sistema de Justiça, fez-se necessária uma alteração legislativa infraconstitucional que possibilitasse a concretização das diretrizes estipuladas no texto magno. Para consolidar a idéia, o Presidente da República, o Presidente do Supremo Tribunal Federal e os Presidentes da Câmara e do Senado assinaram, em dezembro de 2004, um “Pacto por um Judiciário mais Rápido e Republicano”, que consistiu em onze compromissos dos chefes dos três poderes, relacionados com o aprimoramento da prestação jurisdicional. Dentre esses compromissos, destacaram-se o envio de vinte e seis projetos de lei ao Congresso Nacional, referentes a alterações no processo civil, penal e trabalhista.

A força institucional que permeou a apresentação desses projetos é evidente. Além da subscrição dos membros das cúpulas dos poderes nacionais, a elaboração da redação das propostas contou com a colaboração ativa de associações de magistrados, advogados e de institutos voltados para o estudo da matéria, como o Instituto Brasileiro de Direito Processual. O resultado foi a apresentação de projetos com boa técnica, maduros e largamente discutidos com os operadores do direito e com a sociedade civil, que pudessem efetivamente contribuir com a agilidade do Judiciário.

De todos os projetos apresentados, cinco já se tornaram leis. Todos eles modificam pontos importantes do Código de Processo Civil, como as execuções de títulos judiciais, o regime de agravos, os efeitos das súmulas dos tribunais, os pedidos de vista, e assim por diante. Independente das particularidades que cercam cada um deles, pode-se dizer que a espinha dorsal principiológica de todos foi a busca de racionalidade teleológica dos procedimentos, a valorização da decisão do juiz de primeiro grau e a oneração dos recursos, especialmente aqueles com características protelatórias. A finalidade dessas propostas também é comum, qual seja, enfrentar a realidade do excesso de litígios e dos anacronismos da legislação processual, para oferecer aos cidadãos um sistema mais eficiente e, ao mesmo tempo, garantidor da ampla defesa e do livre convencimento do juiz.

Tome-se como exemplo a Lei n. 11.277/2006, que trata dos processos repetitivos. Esse diploma legal busca superar uma realidade já mencionada do grande volume de processos que versam sobre matérias idênticas na Justiça. Pelas novas regras, quando um juiz decidir sobre uma questão de direito reiteradas vezes, e, em todas elas, optar pela rejeição da pretensão inicial do autor, ele poderá, nos próximos pedidos idênticos, expedir antecipadamente sua decisão, sem necessidade de citar o réu e aguardar a

contestação. Ressalte-se que, nesses casos, o magistrado já firmou sua convicção sobre determinado assunto, e não se faz necessário compor uma relação processual com a parte demandada, sendo que sua sentença será favorável à mesma. Nesses casos, poupa-se o réu de responder a uma demanda à qual ele já contestou anteriormente e na qual ele já é vencedor. Diminui-se o trabalho do magistrado, que manterá sua sentença anterior em todos os casos idênticos e repetidos, e o trabalho do réu, sem prejuízo algum para o autor, que teve o pleno direito de ajuizar sua demanda e tê-la submetida a um membro do Poder Judiciário.

Outro exemplo digno de nota é a Lei n. 11.276/2006, que dispõe sobre a cláusula impeditiva de recursos. Trata-se da hipótese em que o Supremo Tribunal Federal ou o Superior Tribunal de Justiça expedem súmulas normais sobre determinados temas. Tais súmulas não vinculam o magistrado (não se trata das súmulas vinculantes que, para sua aprovação, dependem da vontade expressa de 2/3 dos membros do STF), mas apenas orientam e indicam a posição desses tribunais sobre determinada matéria de direito. Pela nova lei, nos casos em que o juiz de primeiro grau, diante de situação semelhante àquela prevista na súmula, aplicar a mesma, não haverá possibilidade de apelação. Note-se que, nesses casos, o Juízo mantém a liberdade de seguir a orientação dos tribunais (STF e STJ) ou rechaçá-las (liberdade vedada nos casos de súmula vinculante), mas, caso opte por acatar o teor da súmula e aplicá-la ao caso concreto, ficará vedada a utilização de recursos, vez que já há posição consolidada nos tribunais a respeito.

Note-se que ambos os diplomas legais mencionados, recém aprovados por unanimidade no Congresso Nacional, seguem a mesma diretriz de valorizar o trabalho do juiz inicial da causa, e de pavimentar o caminho para um sistema mais eficaz e menos tormentoso de resolução de conflitos.

Na mesma linha vêm as propostas ainda em tramitação no Poder Legislativo, das quais vale destacar aquela que dispensa de homologação judicial os casos de divórcio, partilha e inventário em que não haja conflito nem incapazes, ou aquela que torna obrigatória a tentativa de mediação em todos os litígios que versem sobre direitos disponíveis, ou ainda aquela que regulamenta a utilização dos embargos de declaração. Todas com o escopo de garantir maior eficácia às decisões judiciais e aprimorar o modelo processual existente.

O mesmo pode se dizer dos projetos de lei sobre o processo trabalhista e penal, que, sem alterar a legislação material, buscam agilizar os trâmites e as etapas necessárias para a solução definitiva das questões apresentadas ao Poder Judiciário e, com isso, respaldar a atividade estatal no campo da solução de litígios.

Por fim, e talvez o mais importante, deve-se mencionar como atividade imprescindível ao sucesso das reformas judiciais o já mencionado esforço para a modificação da gestão da Justiça, nos diversos níveis em que ela se faz possível.

A gestão da Justiça é efetuada em três níveis ou camadas, quais sejam, o governo judicial, a gestão judicial e a gestão dos cartórios. Na primeira camada se encontram os órgãos responsáveis pelo planejamento

estratégico da implementação de políticas judiciais, que fixam normas genéricas para a atividade administrativa do Judiciário. No Brasil, o princípio federativo exige que cada unidade política estabeleça suas próprias normas e diretrizes para a prestação jurisdicional que, se por um lado preserva e coroa autonomia dos Estados, por outro torna o governo judicial uma atividade extremamente ramificada e descoordenada. A criação do Conselho Nacional de Justiça pela Emenda Constitucional n. 45, com poderes e competências para fixar normas gerais de regulamentação das atividades do Judiciário, representou um avanço, pois se preserva o princípio federativo ao integrar ao Conselho membros dos Judiciários estaduais e ao reservar suas competências para atos normativos genéricos, mostra-se imprescindível para padronizar algumas regras de conduta e harmonizar as atividades em todo o território nacional. Cite-se como exemplo as resoluções do Conselho que vedaram a prática de nepotismo, que organizaram os critérios de promoção por merecimento para os tribunais, que regulamentaram a fixação de subsídios e que iniciaram uma padronização das informações estatísticas das atividades dos tribunais.

Outro nível de administração da Justiça pode ser denominado de gestão judicial, que é exercido pelos órgãos responsáveis pela elaboração das propostas orçamentárias e pela execução dos orçamentos nas diversas unidades judiciais. Nessa atividade, encontra-se a atividade diuturna dos tribunais, em fazer valer sua autonomia, designar estratégias específicas e orientar despesas, sempre dentro das orientações mais genéricas expressas pelas normativas do governo judicial. Aqui são concretizados os avanços ou os retrocessos na gestão judicial, pois são esses órgãos os responsáveis pelas decisões específicas sobre procedimentos administrativos.

É nesse nível, por exemplo, que remanesce a atribuição de autorizar ou não a utilização de instrumentos de informática para a realização de atos judiciais, como o penhora *on line* de contas correntes bancárias ou de veículos. É nesse nível que se decide pela criação ou não de juizados virtuais ou pela pertinência da instalação de unidades itinerantes. É neste nível, por fim, que se decidem as prioridades de despesas e as metas de aprimoramento de serviços.

Por fim, a última camada da gestão da Justiça é a gestão dos cartórios, é a organização da tramitação cotidiana dos processos e procedimentos realizados pelo juiz. É com essa última camada que o usuário comum da Justiça tem contato, é dela que ele espera a estrutura necessária para dar andamento à sua pretensão, é nela que ele vai para conhecer do estágio em que se encontra sua demanda. Também aqui é necessária a organização em prol do bom atendimento e da agilidade, pois é essa a porta de entrada e o referencial que a sociedade tem da Justiça.

Em relação à atividade de gestão judicial e de gestão de cartórios, deve-se frisar que existem práticas de excelência espalhadas por todo o país. O Judiciário brasileiro é criativo quando se trata de encontrar soluções organizacionais e tecnológicas para fazer andar com mais rapidez seus expedientes. É preciso, no entanto, conhecer e divulgar essas práticas, e com esse objetivo o Ministério da Justiça, em conjunto com a Associação dos Magistrados Brasileiros, com a Fundação Getúlio Vargas e com a Companhia Vale do Rio Doce, lançou o Prêmio Innovare, que tem por finalidade

premiar as experiências bem sucedidas de administração e gerência judicial. A idéia da premiação, mais do que reconhecer o esforço dos magistrados responsáveis pelo desenvolvimento de práticas de excelência, é a divulgação e a replicação de tais práticas em todo o país, para que os usuários da Justiça desfrutem dessas boas experiências e de seus resultados.

Diante de todo o exposto, temos que o problema da morosidade e da falta de acesso à Justiça é complexo e sua superação não ocorre com soluções milagrosas ou simples. Faz-se necessário um trabalho constante de reflexão e de apresentação de alternativas ousadas, mas viáveis, para a construção de um novo modelo de prestação jurisdicional, congruente com as expectativas da sociedade, que resolva as questões que se apresentem de uma maneira mais rápida e eficiente.

Notas

1. Relato das pesquisas realizadas pela UNB a pedido do STF. Disponível em: <<http://www.cnj.gov.br/downloads/dataunb.pdf>>.
2. *Diagnóstico do Poder Judiciário*, Ministério da Justiça, p. 77.
3. *Diagnóstico do Poder Judiciário*, Ministério da Justiça, p. 93.

Capítulo 11 - A Defensoria Pública como instrumento de consolidação da democracia

Renato Campos Pinto De Vitto*
André Luis Machado de Castro**

I. Introdução

Há 25 anos atrás, no contexto latino-americano, quase nenhum país vivia sob um regime democrático, do ponto de vista jurídico-eleitoral. Nesse interregno, a garantia de escolha dos presidentes por meio de sufrágio direto, secreto e universal se disseminou de forma considerável. No entanto, o avanço democrático verificado no plano eleitoral não foi capaz de responder às demandas decorrentes do enorme déficit social que continua marcando a realidade dos países latino-americanos.

De tal situação extrai-se um verdadeiro paradoxo, que é apontado e analisado, com extrema propriedade, no relatório denominado "A Democracia na América Latina" publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Se, de um lado, avançamos consideravelmente na construção de democracias eleitorais, é fato que os dirigentes que chegaram ao poder por essa via não lograram concretizar a superação dos problemas endêmicos da região, apresentando os resultados esperados para se fazer frente à crise social que assola tais países. Os dirigentes eleitos, de forma geral, não têm demonstrado capacidade de responder a contento às demandas de renda, emprego e serviços públicos, titularizadas por uma população marcada por um processo histórico de exclusão, em que, ainda hoje, mais de 40% das pessoas vivem abaixo da linha de pobreza.

Pesquisa detalhada no relatório acima apontado, realizada mediante a entrevista de cerca de 19 mil pessoas em dezoito países da América Latina, atesta que 56,3% da população acredita que o desenvolvimento econômico é mais importante que a democracia. Em outras palavras, a maioria da nossa população estaria disposta a sacrificar o regime democrático se, em contrapartida, lhe fosse dada a possibilidade de ter um ganho do ponto de vista sócio-econômico.

* É o primeiro Subdefensor Público-Geral do Estado de São Paulo e já ocupou os cargos de Procurador do Estado de São Paulo e Assessor da Secretaria de Reforma do Judiciário. Participou ativamente do movimento pela criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, recentemente instituída pela Lei Complementar 988, de janeiro de 2006. É autor de artigos sobre justiça restaurativa e defensoria pública.

** Mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É defensor público no Estado do Rio de Janeiro e ocupa a função de assessor da Secretaria de Reforma do Judiciário.

Tal quadro revela a insatisfação da população em geral com os Estados democráticos e conduz à conclusão de que, ao contrário do que poderiam indicar as conquistas implementadas no tocante aos direitos civis e políticos, os regimes democráticos na América Latina não estão absolutamente consolidados.

De uma forma geral, a legislação dos países latino-americanos é pródiga na enunciação de diversos direitos, inclusive os sociais, econômicos e culturais, havendo, no entanto, um enorme descompasso entre o ideal projetado pelo direito positivado e a realidade nua, crua e pobre da América Latina. A consolidação da democracia nessa região certamente não se dará por um único ato, mas por meio de um processo que passa pela afirmação da liberdade de imprensa, pela defesa intransigente dos direitos humanos e pelo aprimoramento do sistema de justiça. No que tange a esses dois últimos itens, é necessário pontuar que esse processo passa necessariamente pela reflexão acerca das instituições do sistema de justiça, sua estrutura e perfil.

Partindo desse pressuposto, o presente artigo pretende situar a Defensoria Pública como instrumento de concretização do acesso à justiça, nos processos de reforma do Judiciário em curso, avançando sobre o perfil e modelo de instituição mais adequado ao panorama de construção democrática que se reclama na América Latina, e em especial no Brasil.

II. A reforma do Judiciário na América Latina e no Brasil

Nos últimos anos, diversos países da América Latina passaram por processos de reforma de suas instituições de justiça. Referida tendência encontra sua fonte em diversos fatores, valendo frisar que os reclamos por uma Justiça célere, eficiente e sobretudo previsível é um imperativo da agenda econômica mundial. A propósito, anota o magistrado Hugo Cavalcanti Melo Filho: "O processo de reforma da estrutura do Poder Judiciário nos países da América Latina, entre eles o Brasil, decorre de imposição dos organismos financeiros internacionais a estas soberanias endividadadas. Prova eloquente disso é o tantas vezes mencionado Documento Técnico n. 319, do Banco Mundial, que prescreve uma espécie de receita para a modificação, calçada em três premissas básicas: controle externo do Poder Judiciário, adoção de mecanismos alternativos para resolução de conflitos e verticalização pela prevalência da jurisprudência dos órgãos de cúpula. O objetivo é evidente: reduzir a órbita de ação do Poder Judiciário, especialmente da base da magistratura, assegurando-se a previsibilidade jurídica tão cara ao capital especulativo internacional". Não se pode olvidar, nesse sentido, que a necessidade de instituição de um órgão planejador que pudesse orientar, de forma homogênea e racional, a formulação das diretrizes de planejamento e despesas dos tribunais de tais países impulsionou sobremaneira tais reformas.

Cabe registrar que, em alguns casos, o processo de reforma buscou fazer frente à invencível demanda que assoberba os tribunais latinos, visando a desjudicialização e a resolução alternativa de conflitos. No entanto, em muitos dos países, as proposições reformistas focaram-se na criação de

um órgão de controle e na racionalização dos procedimentos, pecando por construir soluções por dentro de um sistema quase colapsado.

No contexto brasileiro, excelente estudo sobre a reforma do Judiciário, de autoria de Andrei Koerner, identifica as três principais correntes que se contrapõem em referido processo:

Corporativista-conservadora: encabeçada pelos membros das carreiras judiciárias, tem caráter nitidamente refratário aos processos de reforma, pregando que a falta de verbas e estrutura adequada constituem o principal problema do Poder Judiciário, e rechaçando, de um modo geral, a instituição de mecanismos de controle externo.

Judiciário democrático: encabeçada por entidades específicas de magistrados, pesquisadores e alguns agentes de organizações não-governamentais dotados de visão crítica do sistema de justiça e do modelo de juiz vigente, que trabalha com o isolamento do julgador que conta com formação insuficiente. Pregam a democratização interna dos tribunais e a instituição de mecanismos de controle externo do Judiciário, apontam um déficit de acesso à justiça, e vêem no Judiciário um grande guardião dos direitos humanos.

Judiciário mínimo: encabeçada por entidades econômicas internacionais e grupos de cientistas que sustentam que o Judiciário deve responder de forma célere e eficaz às demandas, auxiliando, desse modo, no processo de estabilização econômica. Vêem a necessidade de se estabelecer um perfil homogêneo para os juizes, de caráter puramente técnico, apolítico.

Interessante notar que tais correntes se evidenciaram claramente no processo de tramitação legislativa da proposição que redundou na Emenda Constitucional n. 45, de 8 de dezembro de 2004, que teve como marco inicial o já longínquo ano de 1992. Mas, o resultado final do processo de reforma constitucional do Judiciário brasileiro não pode ser visto como a consagração singela da imposição de uma agenda econômica internacional. Dada a heterogeneidade das tendências que marcaram sua tramitação e da contraposição das forças encabeçadas pelos atores engajados nas três correntes acima mencionadas, diversas proposições que se situavam fora daquela pauta foram aprovadas, sendo, parte delas, marcadas por nitida preocupação com a salvaguarda dos direitos humanos, a exemplo da federalização dos crimes contra os direitos humanos, e com a ampliação do acesso à justiça no país, como a concessão de autonomias administrativa, funcional e iniciativa de proposta orçamentária à Defensoria Pública nos Estados.

E, nesse particular, entendemos que, de forma inédita na história política recente do país, o tema do acesso à justiça mereceu trato adequado, na medida em que o governo federal adotou, como ponto prioritário nas discussões então travadas no Senado da República, a concessão de tais autonomias à instituição incumbida de prestar assistência jurídica integral e gratuita a quem não detém condições financeiras de contratar advogado para defesa de seus interesses.

A idéia da reestruturação do Poder Judiciário com foco na garantia do bom funcionamento do livre mercado não implica, nem mesmo em teoria, no desenvolvimento social e no equacionamento do flagelo da

pobreza. Vários têm sido os estudos sobre o impacto da Justiça na área econômica, porém poucos abordam o tema sob a perspectiva da Justiça e a distribuição de renda. Esse é um dos papéis fundamentais da Defensoria Pública, vale dizer, defender o direito a alimentos, à moradia, à saúde, a benefícios sociais contra as abusividades praticadas no mercado de consumo e de trabalho (nesse último caso, a atuação da Defensoria Pública ainda é quase inexistente, tendo em vista o reduzido número de defensores públicos da União). É a concretização do princípio constitucional da solidariedade social.

É bem verdade que, já em 1988, o constituinte adotou, com acerto, o modelo publicista na prestação da assistência jurídica aos necessitados, ao impor aos Estados-membros a criação e estruturação da Defensoria Pública. No entanto, e como apontou estudo diagnóstico realizado pelo Ministério da Justiça, que versou sobre a situação da Defensoria Pública no Brasil, a instituição pouco se desenvolveu, se comparada às carreiras irmãs da magistratura e do Ministério Público. Assim, no ano de 2003, para cada 100.000 brasileiros, havia 7,7 juizes, mas apenas 1,8 defensores públicos, e para cada R\$ 100,00 gastos com o sistema de justiça, apenas R\$ 6,00 eram destinados à instituição incumbida de atender à população carente no Brasil.

Tal fenômeno de hipotrofia da Defensoria Pública demandava a adoção de medidas concretas voltadas à sua estruturação, o que veio a ser impulsionado pela reforma constitucional do sistema de justiça brasileiro, que sinalizou no sentido de que não bastava a construção de um sistema de justiça célere e efetivo, que atendessem somente às grandes corporações e à Administração pública, litigantes habituais que são responsáveis por grande parte do elevado número de demandas em curso no Poder Judiciário. A alteração constitucional trouxe para a pauta de discussões o tema do acesso à justiça e sinalizou que a formulação de políticas judiciais deveria se voltar para aquele contingente de excluídos.

Mas é necessário avaliar em que medida tal avanço pode representar um efetivo ganho na ampliação do acesso à justiça.

III. A questão do acesso à justiça no Brasil

De início, vale lembrar que a expressão acesso à justiça deve ser tomada em sua real extensão: não se confunde apenas com a acessibilidade formal aos serviços judiciários, mas, constituindo direito social da maior relevância, impõe ao ente governamental a adoção de providências concretas que tornem efetiva a concretização dos direitos dos cidadãos. Uma defesa meramente formal, como se sabe, pode mostrar-se mais nociva que a ausência de defesa. Não se pode desconsiderar, portanto, que aceção implica não só na acessibilidade do sistema, mas fundamentalmente no direito a uma solução justa, individual e socialmente, respeitando de modo efetivo as garantias basilares do devido processo legal e da ampla defesa.

Sem embargo, o acesso à justiça é um dos direitos fundamentais de maior expressão em nosso sistema constitucional, não havendo como se falar em exercício de cidadania sem que o Estado se desincumba de sua tarefa, que consiste na provisão de meios para que suas instituições, ligadas ao sistema de justiça, estejam devidamente estruturadas para atender aos reclamos da população.

É bem verdade que, em nosso país, o enorme abismo social e a vexatória concentração de renda acentua sobremaneira o desafio de

universalização dos serviços. Segundo dados divulgados pelo IBGE, aproximadamente 77% da população brasileira auferem rendimentos inferiores a três salários mínimos mensais, sendo que cerca de 38% da população auferem até um salário mínimo mensal.¹

Esse enorme contingente populacional já se mostra especialmente vulnerável, no que tange à afirmação e efetivação de seus direitos, em razão de sua própria condição econômico-financeira. Como se isso não bastasse, essas vítimas da exclusão social, quando se deparam com uma situação de violação de seus direitos, são as pessoas que mais encontram dificuldades e entraves práticos para reclamar uma prestação jurisdicional reparadora porque, desprovidas de informação, muitas vezes sequer se apercebem que tiveram seus direitos violados, pois desconhecem que os possuem. Mesmo quando se apercebem da violação de seus direitos, por vezes não ostentam condições financeiras para locomoverem-se até os locais destinados ao atendimento jurídico gratuito, não aparelhado, via de regra, para o atuar nos grandes bolsões de pobreza. Ainda assim, quando conseguem reclamar alguma espécie de prestação jurisdicional, em muitos dos casos, a resposta propiciada pelos mecanismos tradicionais do sistema de justiça se mostra ineficaz na resolução efetiva do conflito.

Vale registrar ainda que, não raro, as violações dos direitos da população carente são protagonizadas pelos chamados litigantes habituais ou litigantes organizacionais, como as grandes corporações e o próprio Estado que, por essa condição, gozam de ponderável vantagem para atuar em juízo. Segundo a doutrina mais avalizada, as vantagens dos litigantes habituais são numerosas:

“ 1) A maior experiência com o direito possibilita-lhes melhor planejamento do litígio; 2) o litigante habitual tem economia de escala, porque tem mais casos; 3) o litigante habitual tem oportunidade de desenvolver relações informais com os membros da instância decisória; 4) ele pode diluir os riscos da demanda por um maior número de casos; e 5) pode testar estratégias com determinados casos, de modo a garantir a expectativa mais favorável em relação a casos futuros.”²

Todos esses obstáculos refletem bem o problema do acesso à justiça, que põe em xeque o próprio Estado Democrático de Direito. Afinal, todo o processo histórico de construção, afirmação e positivação dos direitos da pessoa humana perde o sentido se não for assegurado o acesso à justiça de maneira igualitária e universal, de forma a colir as eventuais violações.

Por outro lado, recentes estudos atestam um alto índice de litigância como caracterizador do sistema judiciário pátrio. Somente no ano de 2003, verificou-se um número total de 17.494.902 processos entrados, o que significa dizer que foi instaurado, apenas naquele ano, quase um processo para cada 10 brasileiros³. A Justiça Estadual de primeira e segunda instâncias, participou com 11.003.481, somente no ano indicado.

Esse enorme volume processual poderia revelar, à primeira vista, uma suposta democracia na distribuição de justiça no país, o que, no entanto, não procede, visto que os parcos dados disponíveis a respeito do perfil dos litigantes apontam para a conclusão de que há uso abusivo do sistema

judiciário pelas grandes corporações e pela própria Administração pública, e um gargalo na concretização do acesso às camadas menos abastadas do ponto de vista econômico. Um exemplo disso é dado pela acentuada curva ascendente da demanda pelos serviços prestados pela Defensoria Pública, desde sua instalação, o que reproduz apenas a enorme demanda reprimida na distribuição de justiça.

A despeito dos ponderáveis entraves verificados na concretização de tal direito, há que se salientar a existência de políticas públicas voltadas a essa finalidade, que devem ser analisadas, para o que nos valeremos da clássica sistematização levada a cabo por Mauro Cappelletti e Bryant Garth.

Segundo os referidos autores, a partir de 1960, notam-se três grandes ondas no movimento universal de acesso à justiça, constituindo a primeira onda a representação postulatória individual em juízo, ou seja, a assistência jurídica gratuita; a segunda onda, a representação dos direitos metaindividuais; e a terceira onda, o chamado “novo enfoque do acesso à justiça”, ou, em outras palavras, os mecanismos e formas procedimentais diferenciadas, modificações estruturais nos tribunais, uso de pessoas leigas ou paraprofissionais, e os meios alternativas de solução de conflitos.

Embora tais ondas tenham se apresentado de forma cronológica no direito comparado, notadamente nos países da Europa e América do Norte, no Brasil, o movimento de acesso à justiça tem apresentado, a partir de meados do século passado, avanços e retrocessos, sendo possível afirmar que não consolidou sequer o seu primeiro ciclo.

Nesse primeiro ciclo, que se refere à representação postulatória em juízo, em que pese a existência de diversos modelos no mundo, cabe lembrar que o artigo 134 da Constituição da República atribuiu a um ente público, alçado à condição de função essencial à justiça, a prestação de assistência jurídica integral e gratuita aos necessitados.

No entanto, e como sinalizado anteriormente, um processo de hipotrofia institucional se seguiu à decisão do constituinte. Basta lembrar que quinze anos após, considerando somente os Estados que haviam instalado a Defensoria Pública, o grau de cobertura do serviço era de apenas 42,3% das comarcas existentes, enquanto 57,7% das comarcas na época existentes não contavam com a estruturação da Defensoria Pública. Para tornar mais tormentoso o problema, o maior percentual de comarcas não atendidas está exatamente nos Estados com os piores indicadores sociais, conforme indica a tabela abaixo reproduzida:

Tabela 1 - Proporção de comarcas atendidas, por unidade da Federação (em %)⁴

UF	AC	AL	AM	AP	BA	CE	DF	ES	MA	MG	MS
%	63,6	100,0	1,7	100,0	10,5	18,3	100,0	48,1	4,1	45,0	100,0

UF	MT	PA	PB	PE	PI	RJ	RO	RR	RS	SE	TO
%	41,5	34,3	nc	44,7	3,1	100,0	54,5	100,0	70,8	21,6	48,9

Já no que tange à segunda onda do acesso à justiça, cumpre registrar que consideráveis avanços foram registrados na tutela dos interesses metaindividuais a partir da Lei de Ação Civil Pública e do Código de Defesa do Consumidor.

No entanto, diversos problemas ainda podem ser apontados, como a excessiva timidez do legislador no tocante à democratização da legitimidade para manejo das ações civis públicas, o que, de certa forma contribuiu para a concentração do ajuizamento da grande maioria de tais demandas pelo Ministério Público, inibindo a emancipação das associações representativas. Críticos apontam, ainda, a utilização temerária e midiática de tal instrumento, bem como a baixa efetividade da intervenção decorrente da enorme dificuldade de execução das decisões ali proferidas.

Embora seja inegável que os instrumentos de representação coletiva constituíram nos últimos vinte anos um efetivo avanço no movimento de ampliação do acesso à justiça e do fortalecimento da organização social, por meio da legitimação das associações para o ajuizamento das ações, tais instrumentos reclamam aperfeiçoamento. Ademais, não são eles hábeis a prover as respostas relativas a grande parte dos conflitos interpessoais, individuais por sua natureza.

Por outro lado, o chamado “novo enfoque do acesso à justiça” espraiou-se no sistema brasileiro a partir dos Juizados de Pequenas Causas, embrião dos atuais Juizados Especiais, e dos programas de resolução alternativa de conflitos.

Os Juizados Especiais, apostando nos princípios da oralidade, simplificação das formas procedimentais, celeridade e concentração dos atos buscavam, quando de sua concepção, facilitar o acesso à justiça ao cidadão comum em causas de pequeno valor econômico, cujo diminuto resultado útil inviabilizaria a movimentação do aparato judiciário comum. Para remoção de tal obstáculo, criou-se um microsistema judicial completo, de acesso gratuito, cuja essência transcendia a adoção de regime procedimental próprio, incorporando estratégias diferenciadas de tratamento das partes e do conflito.

No âmbito cível, a proposta de se limitar o acesso a tais estruturas apenas para pessoas físicas, bem como a limitação do valor da causa, visavam substancialmente garantir a vocação dos Juizados como instrumento de distribuição de justiça para as camadas menos favorecidas da população. No entanto, o crônico problema da morosidade do procedimento comum catalisou uma mudança na forma de se conceber a finalidade dos Juizados, o que resultou na sua progressiva ampliação, como a incorporação das microempresas como legitimados ativos, sem a necessária adequação da infra-estrutura material e pessoal disponíveis. Outros fatores, como a ausência de formação e capacitação dos conciliadores, bem como de designação de juizes para atuação exclusiva nos Juizados, e o perfil formalista que, de regra, assumem os operadores, inclusive perante um sistema que se pretende informal, frustrou em grande parte os propósitos dessa reforma no Brasil.

Ademais, pela sua conformação normativa, os Juizados Especiais no Brasil têm competência consideravelmente restrita, não abarcando

grande parcela das causas cíveis. Tais causas, de natureza eminentemente individual, igualmente passam ao largo da tutela coletiva. Desse modo, e diante da necessidade de chancela judicial para grande parte dos conflitos, a prestação da assistência jurídica gratuita, ou a representação postulatória, constitui instrumento de extrema relevância no âmbito cível.

No âmbito criminal, há que se registrar que a tendência inspiradora da edição da Lei n. 9.099/95, filiada à corrente integradora ou consensual dentro dos modelos de reação estatal ao delito, não prescindiu da defesa técnica, revelando a necessidade de garantia de um defensor público para os réus que não têm condições de constituir advogado. Ademais, ao se inclinar pela inclusão da vítima na solução do processo, criou uma nova demanda de assistência jurídica para ela no mesmo procedimento, o que antes era suprido pela legitimação genérica do órgão acusatório como defensor da sociedade.

Assim, sem embargo dos efeitos positivos de sua instalação para a democratização do acesso, temos que os Juizados são um instrumento insuficiente, por sua própria natureza, para garantir a universalidade da distribuição da justiça no âmbito cível e para garantir a acessibilidade no âmbito criminal.

Cumprе mencionar, ademais, que os chamados meios alternativos de resolução de conflitos, que buscam incluir as partes na busca da solução negociada e participativa da lide, ainda não são objeto de uma política pública coordenada e consistente em nosso país, de molde a viabilizar um efetivo ganho na distribuição da justiça para a população carente. Nesse sentido, pesquisas recentemente realizadas demonstram que tal utilização é ainda incipiente no país, e se ressentem da falta de institucionalização, em termos de garantia de continuidade, e garantia de recursos financeiros e humanos.⁵

De todo modo, a tendência de adoção dos meios alternativos de resolução dos conflitos deve ser tida como um complemento ao sistema formal de justiça, e não de substituição, sob pena de precarização do serviço e consagração da máxima de que “as portas dos tribunais estão fechadas para os pobres”, restando a eles uma justiça comunitária, que pode ter efeitos altamente positivos desde que devidamente aparelhada e monitorada, o que não se verifica no caso brasileiro, diante do pouco acúmulo e da baixa institucionalização de tais experiências.

Assim conclui-se que, seja pela limitação dos efeitos da tutela coletiva, seja pela restrição da competência dos Juizados Especiais, ou seja ainda pela incipiente aplicação dos meios alternativos de resolução de conflitos no país, a Defensoria é instrumento primordial na busca da ampliação e aprimoramento do acesso à justiça. Bem por isso, acertada a tendência de valorização da instituição indicada pela reforma constitucional do Judiciário, que lhe concedeu autonomia, como forma de viabilizar sua efetiva estruturação. No entanto, para viabilizarmos uma conclusão cumpre, ainda, indagar qual é o perfil de Defensoria Pública que se pretende construir, a fim de se efetivar a ampliação do acesso à justiça como meio de consolidação da democracia no Brasil.

IV. A crise de credibilidade do sistema de justiça e o perfil da Defensoria Pública a ser construída

É inegável que o sistema de justiça vivencia verdadeira crise de credibilidade no Brasil. A confirmar tal assertiva, dados divulgados pela OAB em novembro de 2003, apontam que 47% dos brasileiros acreditam na Justiça brasileira, enquanto 41% desacreditam⁶. Sem dúvida, fatores como a morosidade e denúncias de corrupção e nepotismo contribuem para esse quadro. No entanto, arriscamos afirmar que a sensação de seletividade do sistema, que advém do déficit de acesso, à Justiça é uma das principais causas de tal fenômeno.

Desse modo, a efetiva estruturação de mais uma instituição de justiça não pode passar ao largo da reflexão sobre o seu perfil e o atendimento das expectativas sociais, bem como deve atentar para as profundas mudanças operadas no movimento universal de acesso à justiça, especialmente nas últimas décadas. A sociedade clama pela adequada implementação de uma interface entre o Estado e a afirmação dos direitos humanos da camada da população mais vulnerável. A sociedade clama, por conseguinte, pela estruturação de uma Defensoria apta a desincumbir-se de seu papel com excelência. Bem por isso, se afigura acertada a concessão das autonomias antes referidas, como instrumento de estruturação da instituição, a fim de que as demandas sociais sejam acolhidas e encaminhadas por corpo de advogados públicos, imune a toda sorte de contingências e pressões políticas.

No entanto, a sociedade não mais se mostra receptiva à construção de instituições jurídicas encasteladas, herméticas e distantes da realidade social, pelo que a elevação do debate para um plano que transcende os interesses corporativos, há de passar necessariamente pela implementação de mecanismos de controle e participação social na instituição.

Bem por isso, a construção dessa nova Defensoria deve se abeberar do conteúdo das “ondas” do movimento universal de acesso à justiça e, mais que isso, da tendência de democratização das instituições públicas, adaptando-se a necessidade de defesa dos interesses difusos e coletivos das pessoas carentes, somando forças com os atores já envolvidos nessa tarefa. Ademais, há que se considerar a necessidade de uma atuação preventiva do órgão, atuação essa que prime pela transferência de conhecimento em direitos e pela solução extrajudicial dos conflitos, a fim de buscar “desviar” do Poder Judiciário, já tão assoberbado pelo volume de processos em curso, lides que comportem uma solução participativa e negociada entre as partes. Para tal, se faz imprescindível o direcionamento dos investimentos para a estruturação de atendimento interdisciplinar, que se valha de técnicas de mediação e arbitragem.

Sem embargo, a concepção das estruturas físicas destinadas ao atendimento do cidadão necessitado não pode desconsiderar o fato de que o processo de exclusão se traduz, via de regra, pelo afastamento da população necessitada do núcleo dos grandes centros. Assim, os recursos materiais e humanos devem ser direcionados prioritariamente para as regiões de periferia e para os grandes bolsões de pobreza, não devendo ser

mirado o exemplo incipiente de descentralização que atingiu o Poder Judiciário.

Igualmente, há que se considerar a importância do assessoramento de entidades civis e organizações não-governamentais que lutem pela afirmação dos direitos humanos, e que não disponham de meios para contratar um serviço advocatício privado, já que tais atores ocupam um espaço de alto relevo na distribuição da justiça, e podem otimizar os resultados da atuação tradicional.

Há que se atentar, ainda, para o perfil do defensor, estabelecendo-se critérios diferenciados no concurso de ingresso e treinamento dos defensores que garantam o recrutamento de operadores humanistas, sensíveis aos problemas sociais, preparados para sua solução e vocacionados para o mister.

Além da qualificação jurídica de excelência, os defensores públicos devem estar preparados para assumir seu efetivo papel de agentes de transformação social, promovendo a defesa judicial dos interesses individuais e coletivos, mas também atuando nas comunidades, colaborando com a difusão do conhecimento sobre direitos humanos e cidadania, prestando orientação jurídica para a organização comunitária, promovendo mecanismos alternativos de solução e administração de conflitos.

Por fim, tais instituições devem primar pela democracia interna, seja por meio da escolha do chefe institucional por meio de listas triplices, pelo fortalecimento dos órgãos colegiados, com funções consultivas e deliberativas, com a preponderante participação de representantes eleitos pela classe, e também pela participação social, tanto nos mecanismos de controle e fiscalização, como na participação da sociedade civil na formulação de suas diretrizes de atuação e gestão.

Também em matéria de gestão, os avanços nas técnicas de administração e planejamento estratégico devem ser aproveitados pela Defensoria Pública, de modo a otimizar ao máximo o serviço de seus profissionais e os recursos financeiros da Instituição. A modernização do modelo de gestão administrativa e operacional permitirá um significativo incremento na qualidade e eficiência dos serviços prestados à população, como, por exemplo, reduzindo as enormes filas, assegurando que seus assistidos compareçam sempre e somente quando necessário, de modo que não sejam prejudicados com a perda de dia de trabalho (destacando que grande parte é composta por profissionais autônomos), facilitando a comunicação com o público, etc.

A organização do quadro de apoio da Defensoria Pública é indispensável para a profissionalização do serviço, evitando que significativa parte dos esforços dos defensores públicos sejam dedicados a tarefas que deveriam ser delegadas e, dessa forma, lhe subtraem precioso tempo que poderia ser destinado a sua função precípua: o atendimento direto ao assistido e a identificação dos instrumentos mais adequados para a solução de seu problema. O quadro de apoio, como já ressaltado, deve contar com profissionais de outras áreas do conhecimento, como psicólogos e assistentes sociais, dado o intrínseco caráter interdisciplinar de muitos atendimentos, como na área de família e de infância e juventude.

Não se olvide a necessidade premente da informatização da Defensoria Pública, fator de reconhecida importância na agilização e organização do serviço, bem como de redução de custos a médio e longo prazos. As reformulações na Justiça já apontam para uma crescente informatização dos processos judiciais e, dado o abismo hoje existente entre a estrutura do Poder Judiciário e da Defensoria Pública, esse salto tecnológico poderá ter o deletério efeito de exclusão em relação aos assistidos da Defensoria Pública, caso a instituição que promove sua defesa não esteja equipada para acompanhar esse avanço.

Parcerias estratégicas da Defensoria Pública com a sociedade civil e com os demais órgãos governamentais são também importantes estratégias, dentro de um plano de atuação conjunta de diversos atores que isoladamente não são capazes de promover ações de maior vulto. Assim, por exemplo, grandes projetos de regularização fundiária ou assistência ao sistema prisional podem ser executados por meio de profícuas parcerias.

Essas são algumas das idéias básicas que podem nortear o início do debate. Esperamos que a Defensoria Pública, por intermédio de seus dirigentes e entidades representativas, seja capaz de dar mostras de desprendimento ao articular-se com a sociedade civil, a fim de ofertar uma proposta de construção de um modelo de instituição jurídica diferenciada, que atenda às reais necessidades da população a que é negado o acesso à justiça.

V. Conclusão

A concretização do acesso à justiça deve ser encarado como um passo necessário para a efetiva consolidação da democracia no Brasil, vez que se trata de direito fundamental de inegável expressão em nosso sistema constitucional, não havendo como se falar em exercício de cidadania sem que se instrumentalize a salvaguarda de todos os outros direitos previstos em nosso sistema, baseado na igualdade. Afinal, como já indagavam Cappelletti e Garth, se nenhum de nossos sistemas jurídicos modernos é imune à crítica, “como, a que preço e em benefício de quem estes sistemas de fato funcionam?”⁷

A reestruturação do sistema de justiça brasileiro deve atender à meta constitucional de desenvolvimento econômico e social, contribuindo para a erradicação da pobreza, a redução das desigualdades sociais e regionais e a construção de uma sociedade livre, justa e solidária.

Nesse diapasão, a efetiva estruturação da Defensoria Pública é um desafio candente, que tem implicações das mais diversas que tangenciam desde as políticas de segurança pública, até a própria questão da legitimidade do Estado Democrático de Direito. O enfrentamento de tal desafio parece já ter sido deflagrado, em especial pelo processo de reforma do Judiciário. No entanto, é imprescindível que se atente para a necessidade de construção de um novo paradigma de instituição, verdadeiramente próxima e afinada com os anseios sociais, arejada e aberta, não só ao controle, mas à participação da sociedade civil, destinatária de suas funções e razão de sua existência.

Notas

1. IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2001 – Distribuição das pessoas ocupadas de 10 ou mais, por classe de rendimento no trabalho principal – 2001 (Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/brasil_em_sintese/default.htm>. Acesso em: maio 2003.
2. Galanter, apud Cappelletti, Mauro; Bryant Garth, *Acesso à justiça*, tradução de Ellen Gracie Northfleet, Porto Alegre, Sergio Antonio Fabris, 1988, p. 25.
3. STF, *A justiça em números*: indicadores estatísticos do Poder Judiciário – 2003. Disponível em: <http://www.stf.gov.br/seminario/pdf/a_justica_em_numeros.pdf>. Acesso em: 22 out. 2005.
4. Estudo Diagnóstico - Defensoria Pública no Brasil, Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça/PNUD, 2004.
5. Conforme conclusões do relatório *Acesso à Justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos*: mapeamento nacional de programas públicos e não Governamentais, Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005.
6. Fonte: OAB (Brasília - DF, 14/11/2003 - 13:38). Disponível em: <http://www.catolicanet.com.br/interatividade/forum/ler_msg.asp?cod=7704&origem=7601&mat=334>. Acesso em 19 out. 2004. Trata-se de pesquisa realizada pelo Instituto Toledo e Associados, em que foram entrevistadas 1.700 pessoas das classes sócio-econômicas A, B, C e D, de 16 capitais brasileiras. A mesma pesquisa apontou que, para 91% dos entrevistados, a presença do advogado na hora de se procurar a Justiça é indispensável.
7. Cappelletti; Garth, ob. cit., p. 7.

Referências

- CAPPELLETI, Mauro; GARTH, Bryant. *Acesso à justiça*. Tradução e revisão de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). *A Democracia na América Latina rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos*. Tradução de Mônica Hirts. Santana do Parnaíba, SP: LM&X, 2004.
- BANCO MUNDIAL. Documento Técnico, n. 319. Washington, D. C. Jun. 1996. Tradução de Sandro Eduardo Sardá.
- ESTUDO Diagnóstico - A Defensoria Pública no Brasil, Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2004.
- MELO FILHO, Hugo Cavalcanti. A reforma do Poder Judiciário brasileiro: motivações, quadro atual e perspectivas. *Revista CEJ*, Brasília, v. 7, n. 21, p. 79-86, abr./jun. 2003. Disponível em: <<http://www.cjf.gov.br/revista/numero21/artigo13.pdf>>. Acesso em: 6 maio 2006.
- KOERNER, Andrei. O debate sobre a reforma do judiciário. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, 54, p. 11-27, 1999.

Capítulo 12 - Das reformas penais às reformas do ensino jurídico: em busca de práticas pedagógicas capazes de sustentar opções políticas

Fábio Costa Sá e Silva*

1. Introdução

Há mais de duas décadas, temos visto um grande número de juristas mobilizados na discussão da crise e na elaboração de propostas para a transformação do sistema penal. Justiça restaurativa, justiça terapêutica, mediação, penas alternativas e alternativas à prisão são apenas algumas das designações utilizadas para dar conta do vasto horizonte de proposições teóricas e práticas que surgiram como produto desse debate.

Curiosamente, porém, esse é também um período em que temos visto o leme do Judiciário e da sociedade se orientar decididamente para a rota da punição seletiva e segregacionista. Para usar a distinção consagrada por Loïc Wacquant (1999, p. 8), o que se nota é o advento de uma preferência para o tratamento penal da miséria e de seus correlatos – “que visa as parcelas mais refratárias do subproletariado e se concentra no curto prazo dos ciclos eleitorais e dos pânicos, orquestrados por uma máquina midiática fora de controle”, em detrimento de seu tratamento social – ancorado numa visão de longo prazo e guiada pelos valores da justiça social e da solidariedade.

Este texto busca contribuir para pensarem-se estratégias de superação de tais incomensurabilidades. Para tanto, trata de considerar que *nenhuma reforma nos sistemas de direito positivo pode ser concebida sem se levar em conta que a sua realização depende em alguma medida do compromisso de alguns sujeitos concretos*. Por essa via, propõe que *começemos a pensar numa plataforma pedagógica que nos habilite a construir, com os operadores do direito, as condições necessárias à implementação de um novo projeto político para o sistema penal e/ou para além do sistema penal*.

O estilo um tanto quanto ensaístico do trabalho decorre de sua provisoriidade. A bem da verdade, as reflexões que ele suscita constituem objeto de pesquisa em andamento, cujos resultados em breve devem ser apresentados no contexto da dissertação de mestrado do autor. Portanto,

* Graduado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2002 e mestrando na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Professor do Instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB). Pesquisador dos grupos *O Direito Acharado na Rua* e *Sociedade, Tempo e Direito*. Escreveu diversos artigos e textos sobre a crise e a reforma do ensino do direito no Brasil e participou de várias iniciativas inovadoras na área. É Coordenador-Geral de Ensino do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, onde ajuda a elaborar e executar políticas públicas para a formação dos operadores da execução penal.

não se quer aqui examinar ou demonstrar exaustivamente os argumentos, mas apenas de colocá-los em debate e contribuir para os propósitos da publicação: o objetivo de pensar em novos sentidos para a justiça criminal e a segurança pública, neste caso a partir da educação.¹

2. As “reformas penais” diante do ensino que temos

Acreditar que os operadores do direito podem se tornar sujeitos ativos na concretização de uma nova cultura para a aplicação da lei penal e a gestão dos conflitos sociais não é, em si mesmo, algo absolutamente inovador. Vera Andrade (2003, p. 29), por exemplo, já reivindicou que “a ultrapassagem ou superação da cultura e da engenharia punitiva e da dor e das mortes – da violência – que têm arrastado consigo (...) passa pela mudança de paradigmas – e da ideologia penal dominante – não apenas na Ciência e na Academia, mas no senso comum e na práxis do controle social informal e formal (operadores do sistema penal)”.

O que talvez haja de novo aqui é a disposição para pensar em *como as Faculdades de Direito podem corresponder a ambientes propícios para essa resignificação*. Em outras palavras, trata-se de interpelar a teoria e a epistemologia do direito penal a uma reflexão sobre as condições e possibilidades de que dispomos nas escolas, para que as suas constatações críticas e proposições de reforma venham a ser traduzidas numa linguagem pedagógica que seduza e conquiste interlocutores e/ou parceiros de implementação.

Mas, para enfrentar adequadamente esse desafio, é preciso responder a uma questão que lhe é preliminar: o que exatamente está por detrás dessas constatações e proposições de “reforma penal”?

Fazendo quase que uma arqueologia do direito moderno, Boaventura de Sousa Santos nos oferece algumas pistas para essa compreensão. De acordo com Boaventura, vivemos numa época marcada pela drástica redução das promessas e possibilidades de libertação individual e coletiva, cuja origem repousa “no momento em que a trajetória da modernidade se enredou no desenvolvimento do capitalismo” (2002, p. 119). A crise do direito, nesse contexto, é a crise da sua redução ao “direito estatal científico” que fundamenta esse processo histórico (2002, p. 163).

A história do crime e da pena dá um testemunho eloqüente desse diagnóstico. Concebidos na perspectiva de assegurar a civilidade no exercício da violência, e legitimados pela idéia de que a autoridade constituída para operá-la era de fato capaz de fazê-lo democraticamente, não tardou para que fossem apropriados e colocados a serviço da iniquidade e da dominação.

Assim é que, como ressalta Foucault, a mesma penalidade que se edifica sobre “a utopia de uma sociedade universal e publicamente punitiva onde mecanismos penais sempre em atividade funcionariam sem atraso nem mediação nem incerteza; uma lei duplamente ideal, pois perfeita em seus cálculos e presente na representação de cada cidadão, bloquearia desde a origem, quaisquer práticas de ilegalidade” se transforma “numa maneira de gerir as ilegalidades, de riscar limites de tolerância, de dar terreno a alguns, de fazer pressão sobre outros, de excluir uma parte, de tornar

útil outra, de neutralizar estes, de tirar proveito daqueles. Em resumo, a penalidade não reprimiria pura e simplesmente as ilegalidades; ela as diferenciaria, faria sua economia geral" (2002, p. 226).

Desse modo, tem-se que o ideário de "despenalização" e "desprisionalização" que dá a pauta das reformas corresponde a algo bem mais drástico que o abandono de um par de conceitos. Corresponde, isso sim, à percepção da *falência da capacidade que o direito pretendeu concentrar de conjugar regulação e emancipação em torno das idéias de crime e pena*, e a tentativa de *refundar a nossa relação com os conflitos e injúrias sociais a partir dos valores do diálogo, da reparação e da solidariedade*. É uma tentativa de saltar para o que Antoine Garapon qualifica como uma

"segunda modernidade, a que desconfia das transcendências, que já não crê na erradicação definitiva da violência e que não é tonta em relação às promessas das ciências humanas. Uma modernidade desencantada, mas não desanimada. Uma modernidade cuja linguagem preferida é mais jurídica que religiosa, política ou psicológica, mas um jurídico irreduzível a um conjunto de leis, de textos. Sem dúvida, o direito não tem carne, mas articula as relações entre pessoas. É o que nos separa para nos permitir retomar a troca, recomerciar, recomeçar. Recordado pelo crime, sai do seu retiro habitual para ocupar lugar no meio dos homens, entre os sujeitos e permitir de novo o seu encontro." (2001, p. 341).

O problema é que todos esses pressupostos colidem frontalmente com a idéia de direito que é transmitida pelas nossas Faculdades, como permitem entrever as variadas discussões produzidas no país a respeito "crise" e da "reforma do ensino jurídico".

Como não convém fazer aqui nenhum inventário da bibliografia disponível a esse respeito, talvez seja o caso de se tomar um de seus pequenos fragmentos para sustentar melhor a construção da nossa hipótese. Escolho para tanto um fragmento produzido por Roberto Lyra Filho que, para sintetizar toda a impressão a respeito do assunto, cunhou a arguta expressão "o direito que se ensina errado" (1980).

Para Lyra Filho, com efeito, essa expressão permite desdobrar a "crise" em duas vertentes que caminham junto, mas que funcionam cada qual com uma lógica própria. O direito é ensinado errado porque temos *vícios e déficits de ordem didática e pedagógica* (as famosas aulas-conferência, a relação autoritária que se trava entre os docentes e discentes, a cultura de manuais, etc.). Mas o direito é também ensinado errado porque *subsiste entre os protagonistas da sua relação de ensino-aprendizagem uma concepção errada daquilo que se ensina*. E não se pode ensinar bem o que se apreende mal.

Em apertada síntese, essa concepção pode ser traduzida em três dimensões: uma dimensão política, uma dimensão epistemológica e uma dimensão institucional.

A dimensão política corresponde ao que podemos designar como um modelo liberal de direito e Estado. Esse modelo conduz à pressuposição de que vivemos como pessoas livres e iguais, reguladas por um direito que emana do Estado e que se materializa pela imposição de uma sanção.

A dimensão epistemológica corresponde ao que chamamos de normativismo. No âmbito do normativismo, resume José Eduardo Faria (1988, p. 24), o jurista tende “a desempenhar o papel de conservador de regras dadas, que ele sistematiza, interpreta e aplica. Daí a sua inclinação por transformar a dogmática jurídica numa síntese de compilação de normas, descrição de conjuntos legislativos e enumeração de métodos hermenêuticos”. Dessa maneira, ele “estabelece o âmbito de seu campo de estudos e delimita seu próprio objeto”.

A dimensão institucional, por sua vez, repousa sobre o aparelho do Judiciário. É como se os tribunais fossem o único lugar de realização do direito.

Esse conjunto de representações leva a alguns consensos que raramente vêm a ser debatidos, e que Warat (1988) denominou com grande sagacidade de “senso comum teórico dos juristas”. O conflito é exceção, não é regra. Diante dele, temos de mobilizar a nossa capacidade técnica para encontrar e delimitar a norma aplicável, com a sanção que lhe é correspondente. Mais ainda: temos de fazê-lo no interior do Poder Judiciário, sem partilhar a administração do direito com outras instituições ou com a comunidade.

Desde que se desvela tudo isso, fica fácil compreender porque os juristas enxergam no crime e na pena uma grande “zona de conforto”, da qual não são propensos a abrir mão. Afinal de contas, esses conceitos realizam plenamente a utopia de regulação jurídica da vida em sociedade, ao mesmo tempo que nossas referências de compreensão dessa realidade não permitem constatar a erosão desse projeto.

Cabe então indagar: será que há algum espaço para fazer diferente? E se existe esse espaço, como ele se configura? Essas são as questões que movem a seção seguinte.

3. O ensino que temos e o ensino que podemos ter: a reforma do ensino jurídico e as possibilidades inauguradas a partir das “novas diretrizes curriculares”

Tal como tenho defendido (Sá e Silva, 2002b), toda e qualquer discussão a respeito do ensino jurídico deve ser realizada, nos dias de hoje, tomando como base as “novas diretrizes curriculares” para os cursos jurídicos, inauguradas com a edição da Portaria MEC n. 1.886/94.

A Portaria MEC n. 1.886/94 pode ser considerada o resultado de uma importante coadunação entre as *condições teóricas* e as *condições sociais* necessárias à revisão dos paradigmas nos quais o ensino jurídico brasileiro estava fundado, motivada em grande parte pela atuação da OAB e de sua Comissão de Ensino Jurídico (Porto, 2000; Felix: 2001; Sousa Júnior, 2002; e Sá e Silva, 2002).

Não foi só do ponto de vista da reflexão acadêmica, com efeito, que a crise do ensino jurídico se tornou um fator de preocupação. Pouco a pouco, outros setores da comunidade jurídica também começaram a perceber que os pressupostos sobre os quais estavam assentados os nossos cursos de direito eram capazes de gerar repercussões sobre todo o campo das instituições judiciais e judiciárias do país.

Para os teóricos da sociologia do direito, essas implicações recíprocas entre o modelo de ensino e os interesses profissionais já eram mais ou menos previsíveis. Joaquim Falcão, por exemplo, ao realizar um inventário sobre os problemas do direito no país, mencionava a existência de uma grave “crise de legitimidade” dos operadores do direito, que em boa parte poderia ser atribuída à má qualidade na formação dos bacharéis. Dizia ele (Falcão, 1996):

“Exemplifico, e assim me explico melhor. Para o Ministro Sydney Sanches, do Supremo Tribunal Federal, a justiça não é justa porque é demorada. E é demorada porque 25% dos cargos de juizes estão vagos. E estão vagos porque a educação brasileira em geral, e o ensino jurídico em particular, é de má qualidade. Esta opinião é sintomática e não é isolada. O Ministro Sanches diz claramente que sem um bom ensino inexistem juizes, e sem juizes, justiça. Em resumo, o ensino atual contribui para inviabilizar as instituições jurídicas do país.”

Ao mesmo tempo, José Eduardo Faria (1996) também alertava para a situação dramática para a qual caminhava a administração da justiça no Brasil, em decorrência do descompasso entre os ensinamentos veiculados pelos cursos jurídicos e as novas demandas sociais por serviços judiciais:

“A crescente demanda por serviços judiciais, em quase todos os segmentos da sociedade brasileira, demonstra ter ela aprendido, finalmente, a defender seus direitos. Esse é o motivo pelo qual em nossos tribunais, principalmente nas primeiras instâncias, onde costuma ocorrer o primeiro choque entre o sistema jurídico vigente e as condições reais da sociedade, a reivindicação por justiça começa a perturbar a rotina da aplicação da lei. É aos juizes mais jovens que, por causa da explosão de litigiosidade, se tem colocado o desafio de cobrir o fosso entre o sistema legal e as efetivas condições de vida em nossa sociedade.

(...)

O principal motivo está na péssima formação dos bacharéis que se inscrevem nesses concursos. Tendo obtido seu diploma no âmbito de um ensino jurídico excessivamente formalista, baseado numa vulgata normativista, esses bacharéis desconhecem noções elementares de Economia, História, Hermenêutica, Sociologia Jurídica e Filosofia do Direito. Eles também conhecem mal os princípios gerais de direito. Têm, igualmente, dificuldade para entender institutos jurídicos novos e complexos, como a Ação Civil Pública de Responsabilidade por danos provocados nos interesses individuais ‘homogêneos’, o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Por fim, não conseguem sequer compreender o alcance dos códigos mais tradicionais, cujas normas têm progressivamente mudado de função – independentemente de continuarem intocadas, do ponto de vista formal. Acima de tudo, esses bacharéis têm uma visão superficial não apenas do fenômeno jurídico, mas da própria sociedade.”

Tendo sido hábil para tirar desse contexto a sua fonte de legitimidade, a Comissão de Ensino Jurídico da OAB desencadeou uma atuação que se divide em três grandes momentos: um “diálogo criativo” com pessoas dedicadas a refletir sobre o ensino jurídico e formular propostas para a sua transformação; a elaboração de uma “cartografia de problemas” com base na escuta realizada; a realização de debates públicos para o refinamento dessa cartografia e a elaboração de uma minuta de ato normativo que fixava novas diretrizes curriculares para os cursos jurídicos no país, a qual veio a embasar a edição da Portaria MEC n. 1.886/94.

A preocupação central da Portaria era conjugar um impulso para a alteração do “modelo central de ensino” conforme havia sido esmiuçado pela “cartografia”, com a preservação de um espaço para a “singularidade” dos cursos. Para tanto, o documento era marcado por extrema “plasticidade”. Não havia, a rigor, uma referência a um “currículo mínimo”, mas apenas a “conteúdos” passíveis de serem articulados, de acordo com a criatividade das Faculdades no processo de formulação dos seus respectivos projetos pedagógicos.

Para viabilizar essa articulação, por sua vez, a Portaria criava uma série de “espaços curriculares”. Um exemplo disso eram as chamadas “atividades complementares”, que foram instituídas como uma alternativa às atividades tradicionais de ensino e que deveriam compor um determinado percentual da carga horária total dos cursos. Essas atividades eram de natureza não curricular, e podiam ser compostas por iniciativas ligadas ao ensino, à pesquisa ou à extensão.

Outro elemento significativo da Portaria, no âmbito da relação entre os cursos jurídicos e a sociedade, era o Núcleo de Prática Jurídica, apreendido pelo artigo 10.

De acordo com o texto da Portaria, o Núcleo de Prática Jurídica era destinado a organizar as atividades do “estágio de prática jurídica”. Esse estágio era obrigatório e compreendia um mínimo de horas, nas quais deveriam ser desenvolvidas atividades práticas reais ou simuladas, com vistas a preparar o estudante para as mais diversas profissões jurídicas. Mas se fosse tomado como mais um desses “espaços articuladores”, o Núcleo abria diversas possibilidades para uma aproximação entre o aprendizado prático do estudante e a vida social. Inês Porto (2000, p. 78) interpreta bem essa nuance. Para ela, “o Núcleo foi pensado como espaço coordenador das atividades práticas do curso (estágio e extensão), permitindo diversificadas formas de contato direto dos alunos com a comunidade, extraindo, nesta oportunidade, elementos para o enriquecimento da relação entre teoria e prática”.

Um exemplo disso, que está mencionado pelo Professor Álvaro Melo Filho, em análise detalhada dessas “novas diretrizes curriculares”, é a experiência da Universidade Federal de Alagoas. Relata o Professor Álvaro (1996):

“O Professor Paulo Lobo, Diretor da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), de forma pioneira, criou o Núcleo de Prática Jurídica (NPJ) já amoldado à Portaria n. 1.886/94. Do normativo instituidor do NPJ transcrevem-se dois dispositivos

- o artigo 2º (atribuições) e o artigo 5º (metodologia) - que, certamente, servirão de parâmetro na montagem e disciplinamento do NPJ por outros cursos jurídicos brasileiros:

Artigo 2º - São atribuições do NPJ:

(...)

IV - promover projetos de extensão jurídicas, envolvendo os alunos, diretamente ou em convênios com entidades públicas ou privadas, incluindo a prestação de serviços comunitários (...)."

E assim também é a análise de Mauro Almeida Noletto, ao assinalar que:

"No caso do novo ensino jurídico, a reforma representa a tentativa de aliar a formação cultural e humanística da melhor tradição iluminista, com sua carga axiológica voltada para a emancipação do gênero humano, com a necessidade contemporânea de atualização instrumental para o enfrentamento dos novos problemas jurídicos, em sua variedade e contradições. Assim é que, para realizar essa segunda tarefa, na qual a interação entre ensino e extensão é mais saliente, foi desenvolvido o novo estágio curricular obrigatório: prestado pelo estudante no Núcleo de Prática Jurídica, em trezentas horas de atividades exclusivamente práticas, simuladas e reais, envolvendo atividades típicas da advocacia, da magistratura, do Ministério Público, demais profissões jurídicas, incluindo atividades de conciliação, mediação e arbitragem, visitas orientadas a órgãos da administração da Justiça; e para atendimento ao público.

No meu entender, o Núcleo de Prática Jurídica pode representar uma nova maneira de procurar a desejada integração entre ensino, pesquisa e extensão, já que, de sua orientação inicial voltada para o ensino prático do direito, pode-se perfeitamente derivar para outras atividades de pesquisa e extensão associadas, e, nesse sentido, necessárias à formação integral do bacharel."

Outros fatores ainda poderiam ser nomeados como indutores de uma nova orientação na formação do bacharel, a partir da Portaria n. 1.886/94, com ênfase nas possibilidades que foram abertas para uma maior integração entre a universidade e a sociedade, por meio de atividades de extensão. Recomendações que se tornaram expressas para o currículo, como a "interdisciplinaridade" e o estudo de "novos direitos" certamente procuravam trazer às Faculdades um novo objeto de estudo, o "direito vivo", em torno do qual as "reformas penais" encontram o seu mais apropriado campo para fixação.²

4. Uma palavra para afastar ingenuidades. A necessária compreensão dos limites da cultura jurídica como campo produtor de mudanças

Até agora, este ensaio tem buscado ressaltar que os cursos jurídicos no Brasil entraram no século XXI orientados por uma nova tópica, decalcada pelos termos programáticos da Portaria MEC n. 1.886/94 e por toda a contribuição que ela traz para a ruptura com o modelo "dogmático, descontextualizado e unidisciplinar" que vem orientando o ensino do direito desde a

sua fundação (Porto, 2000). Uma tópica, vale reiterar, ainda distante da maioria das instituições, mas que se for bem recuperada e trabalhada, é plenamente capaz de sustentar uma nova compreensão e uma nova prática do “que é saber e fazer o direito”.³

Essas sugestões não nos autorizam, entretanto, a imaginar que a reforma do ensino vai necessariamente impulsionar a realização de uma reforma penal. Mesmo porque a proposta de operadores do direito como agentes de mudança não ignora as intrincadas relações sociais que dão sustentação ao edifício da criminalização.

O que decerto um projeto pedagógico ousado para a área criminal haverá de fazer é produzir ou despertar algumas fraturas e disfunções. O que significará, por exemplo, formar um estudante que concebe criticamente o crime e a pena, quando os concursos para as carreiras jurídicas privilegiam um perfil normativista? O que significará formar um estudante pró-ativo, interessado em partilhar a administração da justiça, quando os Tribunais reduzem o direito ao processo e à sua própria burocracia?

Se chegarmos a enfrentar esses debates, teremos uma boa medida de sucesso. O ensino do direito terá servido para construir as bases pedagógicas de uma ação política voltada a instituir um novo e mais solidário modelo de gestão dos conflitos sociais. Porque, como diz Warat (1996, p. 221), “isto é aprender direito: ser criativo, aberto ao novo e predisposto à solidariedade. O resto é a crise”.

Notas

1. A pesquisa está sendo desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, sob orientação do Professor Doutor José Geraldo de Sousa Júnior. O projeto em questão tem o título *Crime e sociedade no imaginário e nas práticas do ensino jurídico: a formação do jurista e a construção de alternativas ao sistema penal*.
2. A utilização dos tempos verbais no passado decorre do fato de que a Portaria MEC n. 1.886/94 acabou sucedida por outros instrumentos regulatórios, sendo o último deles a Resolução CNE/CES n. 9, de 29.9.2004. Essa sucessão de normativos insere-se, em princípio, no contexto de um novo arranjo institucional do MEC, o qual deslocou para o Conselho Nacional de Educação a prerrogativa de estabelecer as diretrizes curriculares dos cursos superiores. De todo modo, é consenso no MEC o fato de que as orientações da Portaria n. 1.886/94 permanecem em voga, tendo apenas sido aperfeiçoadas pela Resolução CNE/CES n. 9. De fato, a maior parte dos aspectos pedagógicos aqui descritos encontra-se contemplada pelo texto expresso do novo normativo, daí porque as referências aqui trazidas ainda podem ser aproveitadas e tidas como atuais.
3. A pesquisa que dá origem a este ensaio tem como um de seus objetivos verificar a medida em que essas possibilidades estão sendo aproveitadas pelas instituições de ensino superior no país. Há um componente de investigação empírica, em que se visa à recuperação de projetos didáticos com o potencial de renovação necessário a reorientar a formação de operadores do direito no sentido contra-hegemônico, evidenciando-os como marcos de exemplaridade. Essa proposta está fundada numa epistemologia que acredita em nossa capacidade de transformar concretamente a realidade, a partir do resgate de experiências marginalizadas e da interação dialógica entre elas e nosso modo de ser – ou entre elas e cada uma delas –, como estratégia para identificar alternativas plurais e solidárias para o futuro. Sobre essa epistemologia das “ausências e das emergências”, cf. Santos (2004).

Referências

- ANDRADE, Vera Regia Pereira de. *Sistema penal máximo vs. cidadania mínima: códigos de violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.
- FALCÃO, Joaquim de Arruda. In: OAB ensino jurídico: diagnósticos, perspectivas e propostas. 2. ed. Brasília: OAB/Conselho Federal, 1996.
- FARIA, José Eduardo. A noção de paradigma na ciência do direito: notas para uma crítica ao idealismo jurídico. FARIA, José Eduardo (Org). *A crise do direito numa sociedade em mudança*. Brasília: UnB, 1988.
- FARIA, José Eduardo. In: OAB ensino jurídico: diagnósticos, perspectivas e propostas. 2. ed. Brasília: OAB/Conselho Federal, 1996.
- FELIX, Loussia Penha Musse. Da reinvenção do ensino jurídico: considerações sobre a primeira década. In: OAB recomenda: retrato dos cursos jurídicos. Brasília: OAB, 2001.

- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GARAPON, Antoine et al. *Punir em democracia: e a justiça será*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.
- LYRA FILHO, Roberto. *O direito que se ensina errado*. Centro Acadêmico da UnB: 1980.
- NOLETO, Mauro Almeida. Prática de direitos: uma reflexão sobre prática jurídica e extensão universitária. In: DIREITO à memória e à moradia: realização dos direitos humanos pelo protagonismo social da comunidade do acampamento da Telebrasil. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Direito, [1999?].
- PORTO, Inês da Fonseca. *Ensino jurídico, diálogos com a imaginação: construção do projeto didático no ensino jurídico*. Porto Alegre: SAFE, 2000.
- SÁ E SILVA, Fábio Costa. *Da faculdade que temos à faculdade que queremos*. Publicação do Grupo de Trabalho pela Universidade. São Paulo: Centro Acadêmico XI de Agosto, 2002.
- SÁ E SILVA, Fábio Costa. *Extensão universitária nos cursos jurídicos: condições sociais e possibilidades teóricas*. Monografia (Final de Curso) - Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2002. Orientação do Professor Titular José Eduardo Faria.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2002.
- _____. *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências revisitado*. São Paulo: Cortez: 2004.
- SOUSA JÚNIOR, José Geraldo. Ensino jurídico: conhecimento do direito e suas formas sociais de produção. In: _____. Sociologia jurídica: condições sociais e possibilidades teóricas. Porto Alegre: SAFE, 2002.
- WACQUANT, Loic. *As prisões da miséria*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- WARAT, Luis Alberto. O sentido comum teórico dos juristas. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *A crise do direito em uma sociedade de mudança*. Brasília: UnB, 1988.
- _____. Confissões pedagógicas diante da crise do ensino jurídico. In: OAB ensino jurídico: diagnósticos, perspectivas e propostas. 2. ed. Brasília: OAB/ Conselho Federal, 1996.

Capítulo 13 - Juizados Especiais: o processo inexorável da mudança

Maria Tereza Aina Sadek*

Os anos 1980 foram palco de uma extraordinária transformação no sistema de justiça. No transcorrer da década, foram plantadas sementes capazes de provocar mudanças de grande magnitude, tanto no perfil das instituições, como de seus operadores e também no domínio dos procedimentos. A germinação dessas sementes, contudo, não encontrou sempre um solo favorável. Independentemente das condições, contudo, o potencial transformador foi cravado. De certo modo, é possível sustentar que foi desencadeado um processo inexorável de mudanças. Assim, trata-se de discutir a sua velocidade ou, se se preferir, a força dos incentivos ou dos entraves para a concretização dessas potencialidades.

Dentre essas inovações, destacam-se, no âmbito das instituições, os Juizados de Pequenas Causas, posteriormente denominados Juizados Especiais, como uma nova arena para a mediação de conflitos. No que se refere ao sistema processual, despontam a série de alterações relacionadas à tutela de direitos coletivos e difusos, e a criação da ação popular e da ação civil pública.

O principal objetivo deste artigo é propor uma reflexão sobre uma dessas criações: os Juizados Especiais Cíveis, nascidos dos Juizados de Pequenas Causas. A intenção é salientar seu potencial transformador do sistema de justiça, de seus atores, das condições de acesso à justiça e, por outro lado, apontar os entraves ou os estímulos para a sua institucionalização e frutificação.

* Mestre em Ciência Política pela PUC-SP e Doutora em Ciência Política pela USP, realizou Pós-doutorado na Universidade da Califórnia e na Universidade de Londres. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e Pesquisadora Sênior do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais. Dentre suas publicações recentes, inclui-se: *Institutional fragility and judicial problems in Brazil*, in *Growth and development in Brazil: Cardoso's real challenge*, The Institute of Latin American Studies, 1995; *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996; *Accountability or impunity? directions for reform judicial and criminal systems*, in *Rising violence and the criminal justice response in Latin America: towards na agenda for collaborative research in the 21st century*, Department of Sociology and Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, 1999; *O Poder Judiciário na reforma do Estado*, in *Sociedade e Estado em transformação*, UNESP/ENAP, 2001; *Justiça in Estatísticas do século XX/IBGE*, IBGE, 2003; *El poder judicial brasileño: una institución refractaria al cambio*, in *En busca de una justicia distinta – Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, 2004; e *Efetividade de direitos e acesso à justiça*, in *Reforma do Judiciário*, Saraiva, 2005. Ela é autora de: *Maquiavel: a política como ela é*, FTD, 1996; *El Brasil de Lula – Diputados y magistrados*, La Crujía, 2004 (co-autora com Leôncio Martins Rodrigues). Também é editora de *Reforma do Judiciário*, Fundação Konrad Adenauer, 2002.

A literatura teórica e jurídica sobre os Juizados Especiais já é bastante extensa, particularmente na área do direito. A ênfase aqui será voltada, sobretudo, para o mapeamento e a análise da experiência concreta. No primeiro item, serão apresentadas rapidamente as preocupações que orientaram a criação desses Juizados e a sua respectiva legislação, bem como suas conseqüências, no que se refere aos seus atores mais relevantes. Da segunda parte constarão evidências empíricas sobre a forma como esses juizados têm operado. Por fim, serão apontados os estímulos e os empecilhos que têm condicionado a expansão e o fortalecimento dos JECs. O principal propósito é, pois, mapear os JECs, tendo como parâmetros os princípios que nortearam a sua criação. Em outros termos, a intenção é contrapor os objetivos constantes na lei e a realidade, com o intuito de fornecer elementos que possam colaborar para o aperfeiçoamento dessa forma estatal inovadora de solução pacífica de conflitos.

I. Juizados Especiais: uma nova justiça

A busca de respostas às inquietudes provocadas por um sistema de justiça fechado e de difícil acesso orientou o conjunto de inovações que viriam a provocar transformações no sistema jurídico e nas instituições encarregadas de garantir direitos e solucionar conflitos. Essa preocupação, que teve sua origem no universo europeu e norte-americano, ecoou no Brasil, trazendo para o seio do debate nacional a consideração de características típicas da *common law*, como as *class actions*, que se impuseram nos Estados Unidos, desde os anos 1970, como um importante instrumento de defesa dos interesses difusos. O sistema de juizados, por sua vez, teve origem em experiência desenvolvida na cidade de Nova York para atender e solucionar conflitos de menor valor econômico, que não encontravam recepção no Judiciário.

O surgimento dos Juizados poderia ser enquadrado no movimento internacional de acesso à justiça, ou o mergulho nas “ondas” a que se refere Mauro Cappelletti (1988). Certamente, o caso brasileiro não obedeceu à mesma seqüência da observada no mundo europeu (Vianna, 1999). Ademais, entre nós, essa iniciativa foi liderada pelo Poder Executivo, ou mais especificamente, pelo Ministério da Desburocratização.

Apesar da inspiração calcada no modelo nova-iorquino, no Brasil, os argumentos, particularmente por parte do governo, acentuavam a necessidade de redução de formalismos, da urgência de se quebrar o excesso de exigências burocráticas, simplificando as relações do cidadão com a máquina administrativa. Essa política governamental encontrou receptividade no meio jurídico e entre um grupo de magistrados, acentuando-se a importância da democratização do acesso à justiça.

A Lei de 1984 (Lei n. 7.244/84) criou os Juizados de Pequenas Causas, expressando sua finalidade primordial: facilitar o ingresso na justiça do cidadão comum, especialmente aquele da camada mais humilde da população.

As principais características desses Juizados deveriam ser: a oralidade, a simplicidade, a informalidade, a celeridade e a busca insistente da solução conciliada e amigável dos conflitos.

Sublinhe-se que os objetivos básicos nada tinham a ver com a crise do Juízo comum. Ou seja, esses Juizados não foram criados para solucionar ou amenizar os problemas que marcam a justiça tradicional. Sua razão de ser é a instituição de uma **forma especial e nova** de garantir direitos e solucionar conflitos, que possibilitasse a democratização no acesso à justiça. Tratava-se, mais propriamente, da criação de um microsistema judicial, estruturado e constituído a partir de princípios e lógicas distintos daqueles que regem a justiça tradicional. Nesse microsistema, as regras e requisitos não são aqueles característicos do sistema de *civil law*, tal como se passa no ordenamento jurídico brasileiro, desde a sua implantação no país. Sua matriz para a solução de conflitos é a conciliação, e não a sentença; é a composição e não a estrutura adversarial; é um jogo de soma variável, e não um jogo de soma zero, no qual uma parte ganha e a outra perde.

Trata-se, com efeito, de um microsistema judicial completo, possuindo, inclusive, instância recursal própria. Os recursos são examinados por uma turma recursal composta por juizes de primeiro grau. Além disso, não se admite, por exemplo, ação rescisória, embargos infringentes e recurso especial para o Superior Tribunal de Justiça.

Quanto à sua competência, no início, quando de sua criação, era limitada apenas ao processo de conhecimento e às causas cíveis de até 20 salários mínimos. O acesso era restrito às pessoas físicas, não se permitindo sua utilização nem mesmo por pessoas físicas que fossem cessionárias de crédito de pessoas jurídicas¹. A presença de advogados era facultativa.

A Constituição de 1988 tornou a criação desses Juizados obrigatória em todas as unidades da Federação e alterou a sua denominação para Juizados Especiais Cíveis. Posteriormente, a Lei n. 9.099, editada em 1995, aumentou a competência de 20 para 40 salários mínimos, atribuiu competência para executar suas próprias sentenças e também para promover execução de títulos extrajudiciais, para processar e julgar ações de despejo para uso próprio e, em data recente, foi possibilitado o acesso de microempresas. Por outro lado, tornou obrigatória a presença de advogado em causas cujo valor ultrapassassem 20 salários mínimos.

O princípio da oralidade foi concebido para orientar as duas audiências: a de conciliação e a de instrução e julgamento. Ressalte-se que, na primeira audiência, a presença do juiz não é obrigatória, uma vez que ela pode ser conduzida por um conciliador.

Em face desse conjunto de características, torna-se imprescindível a mudança, tanto do cenário, como dos personagens. O palco não obedece à disposição que traduz a superioridade do árbitro e a contraposição entre as partes, imprimindo o caráter de uma disputa, cujo resultado final é a vitória de uma e a derrota da outra.

E, no que se refere aos atores, a mudança é igualmente radical.

O juiz torna-se uma figura mais atuante, dotada de mais poder, na medida que preside acordos, atuando principalmente como um apaziguador, estimulando o contato entre e com as partes. Sua margem de liberdade é ampliada, uma vez que sua decisão não precisa ficar restrita aos parâmetros legais. O artigo 6º é explícito na direção de um estímulo a uma

atuação mais livre, prescrevendo que pode adotar “em cada caso a decisão que julgar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum”.

O advogado também foi concebido como um ator em busca do acordo, da conciliação e não da litigância, da disputa ferrenha. Observe-se que a sua presença representando a parte não é obrigatória em causas de até 20 salários mínimos, a não ser que a parte contrária esteja representada, ou ainda para recorrer da decisão do juiz.

A figura do conciliador foi trazida para o centro, dotando-o de uma função de primeira grandeza. Cabe a ele aproximar as partes, buscar acordos, pacificar. A rigor, como a missão do Juizado é a conciliação, o conciliador é personagem de destaque.

O principal personagem nesse cenário, contudo, é o cidadão. Para ele foi montado o palco e em seu favor agem os demais personagens. Seus direitos devem ser reconhecidos, suas demandas atendidas, em um espaço de tempo razoável (a legislação previa que os casos deveriam ser resolvidos em um prazo máximo de trinta dias), em uma situação marcada pela oralidade, pela redução dos formalismos, pela simplicidade.

Podem ingressar nos JECs, como autores, pessoas físicas. As microempresas, como acentuamos, obtiveram permissão depois de modificação na lei. Por outro lado, não é permitido figurar como réu o incapaz, o preso, as pessoas jurídicas de direito público, as empresas públicas da União, a massa falida e o insolvente civil.

II. Juizados Especiais: a experiência concreta

Nunca seria demais lembrar que o país apresenta uma enorme variação e acentuados contrastes. Essa heterogeneidade transparece claramente no perfil e no desempenho dos Juizados Especiais.

A implantação dos Juizados Especiais Cíveis foi lenta e até hoje são inexistentes na maioria dos municípios do país. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), os municípios brasileiros que contam com Juizados Especiais Cíveis são ainda em número muito reduzido. A pesquisa Perfil dos Municípios Brasileiros revela que, dos 5.560 municípios existentes em 2004, apenas 1.732 possuíam Juizados Especiais Cíveis (31,1%) e somente 1.475 contavam com Juizados Especiais Criminais (26,5%).

Como mostra a Tabela 1, que classifica os municípios de acordo com o tamanho de sua população, a carência é muito significativa nos municípios com menor número de habitantes. Considerando-se as três primeiras classes, tem-se JECs em 4,4% na primeira; em apenas 2,6% nos municípios com população entre 5.001 e 20.000 habitantes; em 5,8% nos que possuem população entre 20.001 a 100.000 habitantes. Os municípios que concentram um maior número de habitantes apresentam uma situação mais favorável: há JECs em 91,8% dos que abrigam de 100.001 a 500.000 habitantes e na totalidade dos 34 municípios com mais de 500.000 habitantes. Como pode e deve haver JECs para atender à população, nos grandes centros há mais de um, daí a existência nos 34 municípios que abrigam mais de 500.000 habitantes de 235 desses juizados.

Tabela 1 - Municípios com existência de JECs, segundo classes de tamanho da população dos municípios, 2004

Classes de tamanho da população	Municípios		
	Total	Existência	Nº de JEC's
Até 5.000	1.359	60	60
De 5.001 a 20.000	2.631	671	683
De 20.001 a 100.000	1.317	766	840
De 100.001 a 500.000	219	201	287
Mais de 500.000	34	34	235

Fonte: IBGE (2004)

Observando-se a distribuição de JECs de acordo com as regiões geográficas (Tabela 2), uma vez mais é possível constatar a diversidade nacional: a melhor Região é a Centro-oeste, com 42,5% de seus municípios contando com JECs; em seguida, vem a Região Sudeste, com 38,3%; posteriormente a Região Sul, com 35,9%; depois a Norte, com 25,8%; e, em última posição, a Região Nordeste, com apenas 18,5%.

No que se refere à sua distribuição pelas unidades da Federação (Tabela 2), o Rio de Janeiro é o Estado com o maior número de municípios com JECs: 82,6%. Proporção bastante superior à média nacional. No extremo oposto, aparece o Piauí como o Estado com o menor percentual: apenas 6,8% dos municípios têm JECs.

Esses dados podem ser melhor apreciados a partir de uma comparação com o Juízo comum, como faz a Tabela 3, com dados referentes a 2003. Nela, encontra-se o número de juizes, o volume de processos entrados por 100.000 habitantes, a relação entrados por magistrado e o índice de congestionamento nas duas justiças.

Nota-se, imediatamente, que o número de juizes alocados nos Juizados Especiais é extremamente baixo. Há apenas 751 magistrados desempenhando suas atribuições exclusivamente nos Juizados Especiais, enquanto o Juízo comum conta com 7.609. Para que houvesse a mesma proporção de magistrados por processo entrado nas duas Justiças, deveria haver 3.244 magistrados nos Juizados Especiais.

Ainda que se relativize os dados, uma vez que as informações estão incompletas, o total de entrados por 100 mil habitantes no Juízo comum (4.676,72) é 2,34 vezes maior que o de entrados nos JECs (1.993,86), enquanto o número de magistrados alocados nos JECs é 10 vezes menor. Assim, a despeito da visível deficiência nos dados, uma conclusão se impõe: o número de juizes exclusivos nos JECs é muito insuficiente e não guarda proporcionalidade com o de juizes responsáveis pelo Juízo comum.

Ademais, deve-se notar que há Estados em que o volume de entrados nos JECs já é maior do que o do Juízo comum: Acre e Amapá. Como decorrência do baixo número de magistrados, em todas as unidades da Federação, a relação entrados por magistrado é sempre mais alta nos JECs.

Acrescente-se a estes primeiros traços sobre os JECs, que o índice de congestionamento é significativo, apesar de apresentar uma grande variação entre as unidades da Federação. A média nacional é de 48,84%, mas ultrapassa a casa dos 80%, no Ceará e no Pará, enquanto é de apenas 2,3% no Mato Grosso do Sul e de 14% em Pernambuco. Afora isso, o grau de congestionamento não possui relação com o número de entrados.

Tabela 2 - Municípios com existência de Juizados Especiais Cíveis e números, segundo as Unidades da Federação - 2004

Unidade da Federação	Municípios		
	Total	Existência	Nº de JEC's
Total	5.560	1.732	2.105
Norte	449	116	173
Rondônia	52	13	17
Acre	22	14	16
Amazonas	62	19	48
Roraima	15	2	2
Pará	143	39	55
Amapá	16	12	13
Tocantins	139	17	22
Nordeste	1.792	331	425
Maranhão	217	33	33
Piauí	222	15	25
Ceará	184	59	93
Rio Gde. do Norte	167	62	64
Paraíba	223	42	46
Pernambuco	185	20	28
Alagoas	102	20	34
Sergipe	75	25	35
Bahia	417	55	67
Sudeste	1.668	639	755
Minas Gerais	853	248	262
Espírito Santo	78	53	63
Rio de Janeiro	92	76	115
São Paulo	645	262	315
Sul	1.188	426	472
Paraná	399	147	171
Santa Catarina	293	80	88
Rio Grande do Sul	496	199	213
Centro-Oeste	463	220	280
Mato G. do Sul	77	48	57
Mato Grosso	139	78	89
Goiás	246	93	106
Distrito Federal	1	1	28

Fonte: IBGE

Tabela 3 - Juízos Comuns de 1º grau e Juizados Especiais

Estado	Magistrados JC	Magistrados JEC	Entr./hab JC	Entr./hab JEC	Entr./hab JC	Entr./hab JEC	Congestionamento JC (%)	Congestionamento JEC (%)
AC	35	7	3.045,65	4.533,67	522,63	3.889,86	68,47	58,84
AL	121	0	2.373,20	667,25	572,25	0,0	S/Inf	S/Inf
AP	24	32	2.798,43	5.226,85	623,63	873,59	46,02	27,76
AM	102	20	1.881,88	532,42	559,23	806,90	96,25	59,01
BA	528	48	2.487,89	635,58	633,07	1.779,04	85,55	54,34
CE	292	40	2.452,70	734,88	651,68	1.425,38	98,52	92,84
DF	168	43	11.039,05	3.998,83	1.438,88	2.036,42	67,27	26,42
ES	238	35	2.618,81	1.327,85	357,63	1.233,09	68,16	48,50
GO	217	43	4.794,12	1.997,26	1.172,34	2.464,74	83,40	51,55
MA	190	21	1.377,39	714,33	425,81	1.997,95	80,89	55,47
MT	166	13	8.109,50	2.288,96	1.295,24	4.668,31	60,10	44,98
MS	136	13	7.214,03	2.595,81	1.150,90	4.332,38	68,35	2,33
MG	550	115	4.541,12	2.770,41	1.531,87	4.469,58	58,74	36,90
PA	249	0	1.839,29	518,48	485,67	0,0	92,02	81,66
PB	201	21	3.573,70	1.301,34	625,59	2.180,43	63,89	30,44
PR	470	165	4.081,02	1.989,97	860,21	1.194,81	77,66	S/Inf.
PE	411	0	2.844,71	1.244,90	564,92	0,0	90,12	14,27
PI	126	18	2.148,29	786,94	498,49	1.278,22	76,85	63,47
RJ	586	60	3.121,23	3.061,83	792,51	7.592,88	91,15	62,56
RN	161	0	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf.	S/Inf	S/Inf
RS	561	16	9.107,81	4.177,81	1.706,45	27.445,56	71,99	38,35
RO	83	5	5.105,27	2.229,61	895,52	6.492,20	70,36	35,85
RR	27	3	3.417,00	1.846,62	452,19	2.199,33	78,49	63,05
SC	298	0	11.900,34	790,03	2.139,19	0,0	78,74	60,79
SP	1.515	S/Inf.	10.614,29	3.122,84	2.712,03	S/Inf.	98,08	65,05
SE	92	13	6.088,88	1.483,72	1.240,68	2.139,54	56,50	40,87
TO	62	20	3.019,23	1.262,17	599,06	776,35	58,54	56,81
Brasil	7.609	751	4.676,72	1.993,86	946,45	2.242,96	75,45	48,84

Fonte: STF (2003)

O mapeamento dos JECs feito até aqui indica que:

1. o número de Juizados Especiais instalados no país ainda é muito inferior ao número de municípios;
2. o número de juizes exclusivos está muito abaixo do volume de entrados;

3. os JECs sofrem, ainda que em menor proporção, do mesmo mal que tem marcado o Juízo comum: o congestionamento;

4. O montante de demandas é significativo.

Esses dados iniciais apontam na direção de que os JECs não desfrutam de uma situação minimamente adequada. A única indicação favorável refere-se ao volume de demandas, sugerindo uma ampliação do acesso à justiça.

Essa descrição, contudo, é genérica e insuficiente para a elaboração de um diagnóstico. Duas pesquisas realizadas pelo Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais (CEBEPEJ), uma de âmbito nacional e outra em São Paulo, contribuem para um mapeamento mais próximo da realidade. Os principais achados dessas investigações serão sumariados a seguir.

A pesquisa feita para a Secretaria de Reforma do Judiciário, entre dezembro de 2004 e fevereiro de 2006², buscou examinar quem eram os usuários, quem eram os reclamados, a natureza da reclamação, a presença de advogados, o percentual de acordos e o tempo para a conclusão da demanda.

Reconhecendo a heterogeneidade das realidades regionais, tanto do ponto de vista econômico, social e cultural, como de acesso à justiça, foram construídas amostras representando essa diversidade. Nove unidades da Federação com diferentes características socioeconômicas foram selecionadas e fixou-se nas capitais dessas unidades, onde foram escolhidos alguns Juizados, de acordo com as particularidades locais. As informações foram recolhidas nos processos, por meio de fichas. As capitais incluídas na amostra foram: Belém, Belo Horizonte, Fortaleza, Goiânia, Macapá, Porto Alegre, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo.³

Os dados colhidos nos processos permitem afirmar que o usuário, por excelência, dos Juizados Especiais é pessoa física. Em seguida, mas em proporção bastante reduzida, aparece a pessoa jurídica, sendo insignificante a presença de uma combinação de pessoa física e de pessoa jurídica. Como mostra a Tabela 4, as pessoas físicas correspondem a 93,7% dos reclamantes e as pessoas jurídicas a apenas 6,2%.

Tabela 4 - Reclamante composição (%)

Reclamante	%
1. Pessoa física	93,7
2. Pessoa jurídica	6,2
3. Ambas	0,1
Total	100,0

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Do ponto de vista da qualificação do reclamante, pode-se concluir que não há distinções significativas entre os JECs das diferentes capitais pesquisadas. Apenas no Amapá os reclamantes pessoa jurídica atingem um percentual expressivo: 22,2%. Nesse Estado, foi instituído um procedimento

especial para microempresa, resultante de um acordo com o Sebrae. Nos demais Estados, a proporção de pessoas jurídicas é muita mais reduzida. Assim se distribui essa proporção nos JECs pesquisados, em ordem decrescente de grandeza: 8,9% em Belo Horizonte; 6,0% em Porto Alegre; 5,7% em Goiânia; 5,1% em Salvador; 2,2% em Fortaleza; 1,9% no Rio de Janeiro; 1,5% em São Paulo; e 1,3% em Belém.

Na quase totalidade dos casos (97,6%), os processos têm como autor apenas uma pessoa. Também quanto a esse aspecto, não há diferenças significativas entre os nove grupos de JECs pesquisados.

Os condomínios aparecem como reclamante em Salvador, Fortaleza, Goiânia, Belém e Porto Alegre. No total da amostra, somam 138 casos, isto é, apenas 2,3%. Sua presença mais acentuada foi constatada em Salvador e em Fortaleza. No Rio de Janeiro, há jurisprudência para que não se aceite microempresa no pólo ativo dos JECs.

No que se refere ao reclamado, há quase que uma divisão ao meio entre reclamados pessoas físicas e reclamados pessoas jurídicas. No total da amostra, as pessoas físicas representam 49,5% e as pessoas jurídicas 48,9%. A presença de ambas é insignificante: 1,6%. A Tabela 5 traz essas informações.

Tabela 5 - Reclamado composição (%)

Reclamado	%
1. Pessoa física	49,5
2. Pessoa jurídica	48,9
3. Ambas	1,6
Total	100,0

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Na maioria dos casos em que o reclamado é pessoa física, há apenas uma pessoa : 88,8%. Aparecem duas pessoas em 9,4% dos processos e três ou mais pessoas físicas em apenas 1,8%. Nota-se, contudo, diferenças entre os grupos de JECs. Assim, discrepam dessas médias os JECs das seguintes capitais: Salvador, com uma pessoa em 77,2% dos processos e com duas pessoas físicas em 21,3%; Goiânia com uma pessoa em 82,4% e com duas em 15,2%; e Macapá com uma pessoa física em 97,6% dos casos.

Já quando o reclamado é pessoa jurídica, tem-se apenas uma pessoa em 92,3% dos processos. Só em Porto Alegre registrou-se uma diferença significativa: ali uma pessoa jurídica participa em 88% dos processos e duas pessoas jurídicas atingem 12%.

A principal reclamação levada aos Juizados é relativa a relação de consumo. Enquadram-se nesse tipo de matéria 37,2% dos processos analisados. Em seguida, mas com quase a metade dessas reclamações, aparece acidente de trânsito: 17,5%. A execução de título extrajudicial responde por 9,8%. Saliente-se que o alto percentual de "outros" refere-se a execução de sentença judicial e a cobrança. Esta proporção é muito expressiva em

quase todas as capitais, mas é especialmente alta em Porto Alegre, onde atinge 45,6% das reclamações.

Tabela 6 - Natureza da reclamação (%)

1. Relação de consumo	37,2
2. Acidente de trânsito	17,5
3. Ato ilícito	1,6
4. Relação vizinhança	1,1
5. Outros contratos civis	6,6
6. Ação despejo	0,7
7. Execução TEJ	9,8
8. Outros	25,4
Total	100,0

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Matérias afeitas a relação de consumo não têm igual peso em todos os grupos de Juizados. Vale a pena observar essas proporções em cada uma das capitais, como mostra a Tabela 7 a seguir:

Tabela 7 - Relação de consumo, especificações (%)

Macapá	10,2
Salvador	33,4
Fortaleza	7,7
Goiânia	31,3
Belo Horizonte	55,3
Belém	33,8
Rio de Janeiro	79,0
Porto Alegre	32,1
São Paulo	50,8
Total	37,2

Fonte: CEBEPEJ (2006)

As maiores diferenças estão em Fortaleza e Macapá, de um lado, e no Rio de Janeiro, de outro. Como se observa, nas duas primeiras capitais, esses percentuais estão muito abaixo da média, enquanto no Rio de Janeiro ficam muito acima. No caso de Fortaleza, encontra-se explicação no

extraordinário movimento do Juizado encarregado de resolver questões de trânsito. Processos relacionados a acidentes de trânsito representam ali mais da metade (60,4%) de todos os processos na capital do Ceará. Já em Macapá, respondem por um alto percentual (38,4%) matérias de cobrança, não enquadradas em nenhuma das categorias escolhidas para classificação da natureza da reclamação.

Observou-se que a principal reclamação enquadrada na categoria consumo diz respeito a serviços de telecomunicações. Em todas as capitais pesquisadas, essa reclamação sempre soma mais do que 10% dos processos, atingindo mais do que 40% em Macapá e em Fortaleza. A rigor, no que se refere a esse tipo de reclamação, pode-se dividir a amostra em três conjuntos: no primeiro, estariam as capitais em que esse tipo de matéria representa cerca de 10%; no segundo, as capitais em que os serviços de telecomunicações alcançam percentuais de 25% a cerca de 30%, e, no terceiro, percentuais ainda mais expressivos. Esses três conjuntos estão discriminados na tabela a seguir:

Tabela 8 - Reclamação sobre serviço de telecomunicação (%)

JEC	Reclamação sobre serviço de telecomunicação
Goiânia	9,1
São Paulo	9,2
Belo Horizonte	10,0
Porto Alegre	25,1
Belém	27,5
Salvador	32,4
Rio de Janeiro	33,6
Macapá	41,9
Fortaleza	44,2
TOTAL média	22,8

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Logo após as reclamações relativas aos serviços de telecomunicações, aparecem as reclamações envolvendo transações comerciais, com 19,3%. Uma vez mais, há expressivas variações entre as capitais. Esse tipo de demanda varia de um mínimo de 9,3%, em Goiânia, até um máximo de 25,1%, em São Paulo. Os serviços bancários, por sua vez, representam 11,8% das reclamações classificadas como de relação de consumo. Essa proporção só é muito baixa em Fortaleza. Nas demais capitais, a proporção está bastante próxima da média geral.

Foi constatado pedido de indenização por dano moral em 20% dos processos analisados. São notáveis as variações entre os JECs das diferentes capitais. Esses dados constam da Tabela 9 a seguir:

Tabela 9 - Pedido de indenização por dano moral (%)

JEC	Sim	Não	S/Inf.
Macapá	7,5	92,1	0,4
Salvador	23,2	76,8	-
Fortaleza	7,0	92,6	0,4
Goiânia	10,9	89,1	-
Belo Horizonte	16,8	82,1	1,1
Belém	20,7	77,1	2,2
Rio de Janeiro	50,4	19,7	29,9
Porto Alegre	22,7	75,2	2,1
São Paulo	17,7	82,3	-
Total	20,0	75,8	4,2

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Destaque-se o alto percentual de pedidos de indenização por dano moral no Rio de Janeiro. Essa proporção (50,4%) é mais do que o dobro da média geral. Em contraste com a situação verificada no Rio de Janeiro, em Macapá e em Fortaleza, os percentuais encontrados são significativamente mais baixos do que nas demais capitais.

Pedidos de antecipação de tutela ultrapassam a casa dos 10% em Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, Porto Alegre e São Paulo. Em Salvador, a concessão é três vezes maior do que a negativa ao pedido. Boa parte desses pedidos diziam respeito a causas do consumidor, destacando-se, dentre elas, ações relativas a planos de saúde e pedido de retirada do nome do Serviço de Proteção ao Crédito (SPC). A relação favorável, isto é, uma maior proporção de pedidos concedidos do que negados, também é observada em São Paulo e Porto Alegre. No caso do Rio de Janeiro, há um relativo equilíbrio entre as duas possibilidades. Esses dados constam da Tabela 10:

Tabela 10 - Pedido de antecipação dos efeitos da tutela ou liminar (%)

	Sim/concedido	Sim/não concedido	Não	S/Inf.
Macapá	0,8	0,9	97,5	0,8
Salvador	15,4	3,8	80,8	-
Fortaleza	1,6	2,1	94,6	1,7
Goiânia	2,1	3,2	94,7	-
Belo Horizonte	5,2	5,5	88,0	1,3
Belém	1,8	3,7	91,2	3,3
Rio de Janeiro	11,4	14,6	71,2	2,8
Porto Alegre	9,8	4,5	82,7	3,0
São Paulo	10,1	3,0	86,9	-
Total	6,8	4,6	87,2	1,4

Fonte: CEBEPEJ (2006)

A expressiva maioria, 60,2%, dos reclamantes dos JECs comparece **sem** a assistência de um advogado. Em todas as capitais, esse percentual é significativo. O Rio de Janeiro se constitui na única exceção. Ali, a maioria dos reclamantes (51,9%) compareceu com advogado. No extremo oposto, tem-se Fortaleza, com apenas 15,3% dos reclamantes acompanhados de advogados. Nesse caso, a explicação está no alto volume de reclamações relativas a acidentes de trânsito.

Saliente-se também que não são desprezíveis as proporções de situações em que se registrou ausência da parte. Esse percentual chega a 11% no conjunto pesquisado, atingindo 18,1% no Amapá e 17,7% em Belém.

Tabela 11- Presença de advogado junto ao reclamante (%)

	Sim	Não	Ausência da parte	S/Inf.
Macapá	22,1	59,7	18,1	0,2
Salvador	25,6	63,1	11,3	
Fortaleza	15,3	80,9	3,9	
Goiânia	31,6	55,4	13,0	
Belo Horizonte	22,9	69,0	7,9	0,2
Belém	26,8	53,9	17,7	1,6
Rio de Janeiro	51,9	40,9	7,2	
Porto Alegre	35,9	53,6	10,1	0,4
São Paulo	26,0	62,2	11,8	
Total	28,6	60,2	11,0	0,3

Fonte: CEBEPEJ (2006)

No que diz respeito à presença de advogado junto ao reclamado, as proporções são diferentes das observadas junto aos reclamantes, ainda que, também nesse caso, a maioria tenha comparecido aos JECs sem advogado. Advogados acompanharam o reclamado em 34,7% dos casos. Apresentam percentuais significativamente inferiores a essa média os reclamados em Fortaleza e em Macapá; e percentuais significativamente superiores à média os reclamados em São Paulo e no Rio de Janeiro.

Tabela 12 - Presença de advogado junto ao reclamado (%)

	Sim	Não	Ausência da parte	S/Inf.
Macapá	20,4	44,2	34,9	0,6
Salvador	33,6	50,3	16,0	
Fortaleza	12,4	74,7	12,9	
Goiânia	37,1	38,8	24,0	
Belo Horizonte	38,3	43,2	18,4	0,2
Belém	33,5	40,9	23,5	2,2
Rio de Janeiro	60,8	32,8	6,2	0,2
Porto Alegre	33,5	44,8	18,9	2,7
São Paulo	41,3	38,3	20,4	
Total	34,7	45,8	18,9	0,6

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Comparando-se a presença de advogados junto a reclamantes e a reclamados, observa-se que os nove conjuntos de JECs não apresentam um padrão único. Em Macapá, Fortaleza e Porto Alegre, é maior a proporção de reclamantes do que de reclamados acompanhados de advogados. Nas demais capitais, dá-se o inverso: é maior o percentual de reclamados assistidos por advogados do que de reclamantes. Nessa última situação, chama especialmente a atenção o caso de São Paulo, onde 41,3% dos reclamados compareceram com advogados *versus* apenas 26% dos reclamantes.

Já no que se refere à ausência da parte, constata-se que é maior no caso de reclamados do que de reclamantes, 18,9% e 11,0%, respectivamente. A proporção de ausentes entre os reclamados é especialmente alta em Macapá e significativamente inferior à média geral no Rio de Janeiro.

Prepostos do reclamado estiveram presentes em praticamente todos os casos em que cabia a sua atuação. Deixaram de comparecer em apenas 6,3% do total de processos examinados. As ausências mais significativas foram observadas em São Paulo, Belém e Porto Alegre. Esses dados constam da Tabela 13:

Tabela 13 - Presença de preposto (%)

	Sim	Não	Não se aplica	Sem Inf.
Macapá	13,9	3,3	81,8	1,1
Salvador	44,3	5,6	50,1	
Fortaleza	14,3	1,2	84,2	0,3
Goiânia	46,8	7,1	46,1	
Belo Horizonte	61,7	2,3	34,7	1,3
Belém	37,2	13,6	47,8	1,4
Rio de Janeiro	83,5	1,0	15,3	0,2
Porto Alegre	50,9	11,6	32,2	5,3
São Paulo	63,0	14,9	22,1	
Total	46,1	6,3	46,6	0,9

Fonte: CEBEPEJ (2006)

A penhora, em caso de execução de títulos extrajudiciais, é uma prática pouco importante nos Juizados Especiais Cíveis. A única exceção foi constatada em Macapá. Ali, a penhora chega a ocorrer em 16,1% dos casos. Isso se deve, em grande parte, aos singulares procedimentos de execução rápidos adotados pela juíza coordenadora dos Juizados. Nas demais capitais, a proporção é muito baixa. Apresenta alguma relevância apenas em Porto Alegre, onde se verificou penhora em 7,1% dos processos. A média geral é de somente 3,4%.

Os acordos constituem a essência da filosofia que inspirou a criação dos JECs. Desse ponto de vista, é possível dizer que quanto maior o índice de acordos, mais bem sucedido é um determinado Juizado ou mais

próximo ele se encontra de seu paradigma. Vejamos as proporções de acordos nas diferentes fases.

Tabela 14 - Acordo na audiência de conciliação, em %

	Sim	Não	S/Inf.
Macapá	45,9	54,1	
Salvador	34,9	65,1	
Fortaleza	69,0	31,0	
Goiânia	28,1	71,9	
Belo Horizonte	32,7	67,2	0,1
Belém	24,3	74,8	1,0
Rio de Janeiro	26,2	73,8	
Porto Alegre	21,3	78,1	0,6
São Paulo	22,0	78,0	
Total	34,5	65,3	0,2

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Como se observa, o percentual de acordo na audiência de conciliação é de apenas 34,5%. Em Fortaleza, encontra-se a proporção mais alta, devido às peculiaridades do Juizado voltado para questões relativas a acidentes de trânsito. Em Porto Alegre, São Paulo, Belém e Rio de Janeiro, somente um em cada quatro reclamantes chega a acordo nessa fase, encerrando consequentemente a disputa.

Tabela 15 - Acordo na audiência de instrução e julgamento(%)

	Sim	Não
Macapá	27,8	72,2
Salvador	16,5	19,7
Fortaleza	19,7	80,3
Goiânia	14,7	85,3
Belo Horizonte	27,4	72,6
Belém	25,7	74,3
Rio de Janeiro	21,6	78,1
Porto Alegre	20,6	79,4
São Paulo	16,9	83,1
Total	20,9	79,0

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Os dados indicam que a presença do juiz não tem demonstrado ser um fator decisivo para a celebração de acordos. Na audiência de

instrução e julgamento, o índice de acordos é de 20,9%, muito abaixo do que faria supor a filosofia que rege os Juizados Especiais. Constate-se, contudo, as variações entre os JECs das diferentes capitais. A proporção de acordos é comparativamente mais alta em Macapá, Belo Horizonte e Belém do que nas demais capitais. Por outro lado, devem ser notados os baixos índices em Goiânia, São Paulo e Salvador.

Embora não haja informações para 15,6% dos casos, pode-se afirmar que, na maior parte das vezes, os acordos são cumpridos. Novamente, encontramos expressivas variações entre os nove conjuntos de JECs. Os índices de cumprimento de acordos são significativamente mais altos em São Paulo (65,1%) e Salvador (62,2%); e, expressivamente mais baixos em Fortaleza (23,2%) e Belo Horizonte (23,9%).

Tabela 16 - Cumprimento de acordo (%)

	Sim	Não	S/Inf.
Macapá	45,9	51,4	2,7
Salvador	62,2	29,0	8,7
Fortaleza	23,2	62,3	14,5
Goiânia	40,0	38,3	21,7
Belo Horizonte	23,9	39,8	36,3
Belém	35,5	43,0	21,5
Rio de Janeiro	44,2	36,8	19,0
Porto Alegre	29,0	34,8	36,2
São Paulo	65,1	24,8	10,1
Total	45,7	38,8	15,6

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Constatou-se que houve sentença em 29,5% dos casos. A maior proporção diz respeito à homologação de acordo, com 39,3%. É significativo o percentual de extinção por desinteresse do autor: 24,4%.

Observe-se, contudo, a diversidade de situações entre os JECs que compõem os nove grupos. No que se refere à existência de sentença, Fortaleza e Macapá apresentam características muito diferentes das demais capitais, com uma baixíssima proporção de sentenças: pouco mais de 10%. Em situação intermediária, tem-se Salvador, Belém e Belo Horizonte. E, com percentuais comparativamente mais altos, São Paulo, Goiânia, Rio de Janeiro e Porto Alegre.

Já a homologação de acordos é altíssima em Fortaleza, com 71,7%, que, desse ponto de vista, difere de todas as demais capitais. Em seguida, mas em patamar bastante mais baixo, tem-se Belo Horizonte, Macapá, Salvador e Rio de Janeiro. Os percentuais mais reduzidos encontram-se em Goiânia.

Tabela 17 - Existência de sentença (%)

	Sim	Não	Homologação de acordo	Extinção: desinteresse do autor	Extinção: incompetência	Extinção: ilegitimidade	S/Inf.
Macapá	13,2	3,7	40,4	31,9	2,4	8,1	0,2
Salvador	27,8	2,6	38,8	28,7	1,1	0,8	
Fortaleza	12,9	1,1	71,7	12,2	1,3	0,8	
Goiânia	39,2	1,8	26,3	26,8	4,1	1,8	
B. Horizonte	28,4	0,8	40,9	24,9	3,9	1,1	
Belém	27,0	0,9	33,6	33,4	3,2	1,5	0,4
R. Janeiro	38,4		37,7	17,5	4,2	1,8	0,5
P. Alegre	42,1	1,4	28,9	17,5	7,4	2,5	0,2
S. Paulo	38,1	1,2	33,0	25,2	0,8	1,7	
Total	29,5	1,6	39,3	24,4	3,0	2,2	0,1

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Sentenças proclamaram procedência total na metade dos casos analisados; procedência parcial em 28,8%; improcedência em 20,5%. No que tange à procedência total, dois conjuntos de JECs diferem significativamente da média geral: Rio de Janeiro e Porto Alegre, com percentuais inferiores aos demais. No caso do Rio de Janeiro, provavelmente isso se deve ao alto índice de pedido de indenização por dano moral.

Tabela 18 - Resultado da sentença (%)

	Procedência total	Procedência parcial	Improcedência	S/inf.
Macapá	62,8	25,6	11,6	
Salvador	47,7	32,4	19,8	
Fortaleza	66,3	11,3	20,0	2,5
Goiânia	63,2	21,1	15,7	
Belo Horizonte	47,8	28,6	23,1	0,5
Belém	58,2	23,3	16,4	2,1
Rio de Janeiro	30,0	47,1	22,2	0,8
Porto Alegre	35,2	32,9	30,5	1,5
São Paulo	59,8	20,7	19,5	
Total	50,0	28,8	20,5	0,6

Fonte: CEBEPEJ, (2006)

Verificou-se a ocorrência de recurso em 31,2% dos processos analisados. As variações entre os nove grupos é expressiva: vai-se de um mínimo de 9,2% de recursos em Macapá, até um máximo de 42,1% no Rio de Janeiro.

Tabela 19 - Existência de recurso (%)

	Sim	Não	Sem Inf.
Macapá	9,2	89,4	1,4
Salvador	27,3	72,7	
Fortaleza	31,8	65,2	3,0
Goiânia	17,4	82,6	
Belo Horizonte	31,3	68,7	
Belém	39,3	59,8	0,9
Rio de Janeiro	42,1	55,0	3,0
Porto Alegre	39,7	59,4	0,9
São Paulo	36,4	63,6	
Total	31,2	67,9	0,7

Fonte: CEBEPEJ (2006)

Destaque-se que o julgamento dos recursos manteve a sentença na maioria dos casos: 65,8%. A sentença foi reformada em 12,4%; reformada parcialmente em 16%. Uma vez mais, é heterogênea a situação dos diferentes grupos. O índice de manutenção variou, de um máximo de 86,5% em Belo Horizonte, até um mínimo de 50% em Porto Alegre. Em consequência, todas as demais alternativas – reforma e reforma parcial – apresentam variações entre os JECs das diferentes capitais.

Tabela 20 - Resultado do recurso (%)

	Manteve sentença	Reformou sentença	Reformou parcialmente	S/Inf.
Macapá	72,7	27,3		
Salvador	72,2	13,0	13,0	1,9
Fortaleza	73,7	10,5	15,8	
Goiânia	70,6	14,7	14,7	
Belo Horizonte	86,5	7,7	5,8	
Belém	76,2	14,3	7,1	2,4
Rio de Janeiro	57,0	6,5	8,6	28,0
Porto Alegre	50,0	13,4	36,6	
São Paulo	64,0	16,9	19,1	
Total	65,8	12,4	16,0	5,9

Fonte: CEBEPEJ (2006)

A análise dos tempos mostrou que os processos de conhecimento, que percorreram todas as etapas, isto é, distribuição, audiência de instrução, proferimento de sentença de mérito e interposição e julgamento de

recurso, duraram, em média, 346 dias. Quando houve execução de sentença (15,3% dos casos), a média de duração dessa fase foi de 300 dias. Somando-se as duas fases, conhecimento e execução, a duração média do processo sobe para 649 dias.

Ao lado dessas informações, cabe acrescentar que, no que diz respeito à instalação física, na maior parte do país, os JECs são meras extensões de Varas ou se localizam no mesmo prédio em que funciona o Juízo comum. Isso, em si mesmo, representa um problema.

Ademais, esses Juizados foram e, em vários Estados, continuam sendo vistos por muitos dirigentes de tribunais como uma justiça de segunda classe. Há locais no país em que são designados para esses Juizados não os magistrados mais vocacionados, não aqueles comprometidos com o significado desses Juizados como uma justiça de natureza especial e singular, mas os juizes considerados “problemáticos”. Constitui um dado de realidade – e isso a pesquisa pôde revelar – o fato de haver unidades da Federação em que são designados para esses Juizados os magistrados com denúncias de corrupção, juizes perseguidos por algum motivo, juizes com suspeitas de comportamento tido como não exemplar.

Caberia adicionar a esses achados, os resultados de uma pesquisa anterior realizada também pelo CEBEPEJ, no Estado de São Paulo, sob o título “Juizados Especiais e acesso a justiça”.⁴

Uma vez mais foi possível constatar a existência de distâncias entre os princípios teóricos dos JECs e a sua implementação.

Em muitas comarcas, sobretudo naquelas que não têm juizes exclusivos, os Juizados são, na realidade, simples Varas especiais do Juízo comum.

Nessa pesquisa, foram entrevistados os operadores dos JECs e a população, com o intuito de apreender suas respectivas percepções sobre esta forma de justiça. Os principais resultados podem ser assim sumariados:

Foram entrevistados 95 juizes, sendo 16 na capital e 79 no interior do Estado. A média de idade desses magistrados é de 37 anos, com mediana⁵ também de 37, o que nos permite afirmar que a média reproduz bastante bem a idade da maior parte dos entrevistados. De fato, na capital, a maioria dos entrevistados está na faixa etária próxima dos 37, sendo que o juiz mais jovem tem 30 anos e o mais velho 50. No interior, os magistrados possuem média de idade idêntica à da capital, e o juiz mais jovem tem 26 e o mais idoso 64 anos. No que se refere ao gênero, observa-se que a maior parte dos juizes atuantes nos Juizados é do sexo masculino: 74%. Há, contudo, uma apreciável diferença quando se compara o gênero dos juizes que desempenham suas funções na capital e no interior do Estado. Enquanto no interior o predomínio masculino é muito forte, com os homens representando mais de 3/4 do total de juizes, no município da capital eles correspondem a pouco mais da metade, com 56%. Uma das hipóteses para explicar tal discrepância é que, com freqüência, os juizes, diferentemente das juizas, tendem a se fixar no interior do Estado, onde constituem família. As mulheres, ao contrário, tenderiam a passar mais rapidamente pelo interior, pleiteando vagas na capital.

Em média, os juizes entrevistados têm 9 anos de exercicio na função judicante. Essa média é um pouco mais alta na capital, chegando a 10 anos. Observa-se ainda que o tempo médio de dedicação aos Juizados é de 6 anos, com diferenças importantes, quando se compara os magistrados que atuam na capital e os do interior. Efetivamente, enquanto o tempo médio de atuação nos Juizados dos magistrados na capital é de 3 anos, essa média é mais do que o dobro no interior, chegando a 7 anos. Isso nos permite deduzir não apenas que os juizes do interior têm mais longa experiência nos Juizados, como que, no exercicio da função judicante no interior, ingressasse muito rapidamente nesse tipo de atividade.

A dupla militância dos juizes do interior, isto é, o exercicio acumulado de atividades na Justiça comum e nos Juizados Especiais é a regra. Praticamente a totalidade dos juizes do interior não exerce atividades exclusivamente nos Juizados. Fenômeno inverso acontece na capital, onde 94% dos entrevistados atuam apenas nos Juizados Especiais. No interior, é nítido que os juizes são obrigados a atuar na Justiça comum e nos Juizados, acumulando dois tipos distintos de atividade. Dentre os entrevistados no interior, apenas 4% afirmaram ser juizes exclusivos dos Juizados Especiais.

Após a caracterização mais geral dos juizes, uma série de questões foram elaboradas, com a finalidade de captar sua opinião sobre a infraestrutura material e humana dos diferentes tipos de Juizado.

A metade dos juizes que atuam na capital considera a infra-estrutura material dos Juizados Especiais "muito deficiente" e "deficiente", em contraste com apenas 25% que atribuíram notas "bom" e "muito bom". Essa diferença na avaliação certamente reflete a heterogeneidade entre os Juizados em operação. Para 41% dos magistrados do interior, esses Juizados são "muito deficientes" e "deficientes", sendo que uma proporção bastante próxima da manifestada entre os juizes da capital julga que as condições materiais são "boas" ou "muito boas".

Resumidamente, na opinião dos juizes, no geral do Estado, a inexistência ou o número insuficiente de computadores representa a maior deficiência, no que se refere à infra-estrutura material dos Juizados. Esta situação não distingue a capital e o interior. Nos dois conjuntos de Juizados, esse problema é visto como muito crítico.

Ao que tudo indica, as deficiências dos Juizados não se circunscrevem a seu aspecto de infra-estrutura material. São também muito negativas as avaliações proferidas pelos entrevistados no que se refere à infra-estrutura humana. Metade dos juizes da capital desaprova a infra-estrutura humana dos Juizados Especiais, contra 33% dos que exercem suas atividades no interior. É apreciável, contudo, o percentual dos que atribuem nota "bom" para a infra-estrutura humana: 37,5%. Provavelmente, essa variação no julgamento deve expressar o alto grau de heterogeneidade da infra-estrutura humana dos diferentes Juizados Especiais em funcionamento.

A percepção dos juizes sobre seu próprio desempenho é muito positiva: 61% julgam ser "bom" e "muito bom"; apenas 4% consideram "muito deficiente" e "deficiente". Os juizes do interior mostraram-se algo mais críticos, mas ainda assim, a maioria avaliou-se positivamente. Comparativamente, os magistrados entrevistados avaliaram os diretores de cartório de forma

mais favorável do que a si próprios. No que se refere aos conciliadores, é significativamente distinta a opinião dos juizes que atuam na capital e os do interior. Os magistrados da capital conferiram notas muito positivas para os conciliadores, já os entrevistados no interior manifestaram-se menos positivamente (68,8% versus 58,3%, respectivamente).

O desempenho dos advogados recebeu um conceito “bom” da maioria dos entrevistados na capital: 56,3%. No interior, essa classificação é expressivamente menor: 35,4%.

A pesquisa mostrou ser absolutamente consensual a avaliação dos magistrados sobre a ausência de condições infra-estruturais nos JECs para receber um aumento na demanda por seus serviços. Assim, caso o acesso ao Juizado fosse obrigatório, haveria, segundo a significativa maioria dos entrevistados, uma enorme dificuldade tanto do ponto de vista material como pessoal.

Quanto ao conciliador, a pesquisa mostrou que 47,7% dos conciliadores no Estado de São Paulo são advogados e 38,8% são estudantes de direito. Dentre todos os conciliadores, apenas 26,5% haviam sido treinados. A importância de cursos de formação e aperfeiçoamento é percebida por 66% dos conciliadores entrevistados.

Mais de 3/4 dos advogados entrevistados afirmaram preferir ajuizar ações nos JECs do que no Juízo comum. A principal razão apontada para tal escolha é o fato dos Juizados possibilitarem processos mais informais e céleres. As avaliações feitas pelos advogados que atuam no interior foram sempre mais favoráveis ao desempenho dos JECs do que as elaboradas pelos advogados da capital. Na opinião dos advogados entrevistados, dentre todos os operadores dos JECs, os que merecem a melhor avaliação são os próprios advogados; em seguida, estariam, pela ordem, os juizes, depois os diretores de cartório, os funcionários, os conciliadores, os procuradores e, por fim, os defensores públicos.

A pesquisa feita junto com os usuários dos JECs permitiu traçar as seguintes caracterizações: 55,4% são do gênero masculino e 44,6% do feminino; 74,8% se classificaram como brancos, 17% como pardos, 7,1% como negros e 1,5% como amarelos; um terço concluiu o antigo 2º grau, hoje ensino médio. No que se refere à renda, 41% declararam ganhar até no máximo cerca de 3 salários mínimos. Indagados sobre como tomaram conhecimento dos JECs, 34,5% disseram que a partir de amigos, 16,8% por orientação de advogados, 11,8% pela televisão, 10% pelo fórum. Na capital, o Procon foi citado por 11,4% dos usuários entrevistados.

A maior parte dos entrevistados não estava acompanhada nem por advogado constituído, nem por advogado da assistência judiciária. Os principais motivos que levaram os usuários a procurarem o JEC foram, pela ordem: 46,6% cobrança, 14,4% acidente de trânsito, 10,2% questões relacionadas a consumo.

Para a extensa maioria dos entrevistados (81%), o atendimento dos Juizados foi considerado muito positivamente. Ainda que em menor proporção, é também favorável a avaliação do processo de conciliação e a solução do conflito.

Em resumo, pode-se depreender dos dados dessa pesquisa que, apesar das deficiências dos JECs, claramente apontadas por seus operadores, para o usuário trata-se de uma Justiça avaliada positivamente. A maior parte afirma que recomendaria para amigos e conhecidos. Parece também fora de dúvida, considerando-se o perfil educacional e de renda dos usuários, que se trata de uma notável ampliação no acesso à justiça.

III. Desafios: entraves e estímulos

São reiteradas as críticas ao Judiciário. Sua lentidão tem sido proclamada aos quatro ventos. A indiscutível crise na prestação jurisdicional dificilmente será superada apenas com reformas constitucionais ou alterações na legislação. Há um amplo espaço para mudanças que dependem de iniciativas no trato com os litígios, na gestão e na administração de varas e tribunais. Essas iniciativas têm potencial de provocar mudanças positivas tanto na imagem do Judiciário como em seu desempenho, a curto e a médio prazos. Dentre essas iniciativas, os Juizados Especiais possuem um alto potencial de mudanças, tanto na mentalidade de seus operadores, como na percepção sobre a Justiça, por parte de seus destinatários, a população, além da vantagem adicional de já estarem previstos na Constituição e, em alguma medida, instalados.

Victor Nunes Leal, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal, nos anos 1970, já chamava a atenção para questões de organização e métodos com potencial de transformar a burocracia pesada da máquina judicial em um órgão eficiente. Advogava também a tese de que é necessário vontade política de dirigentes e integrantes do Judiciário para que ocorram mudanças a favor da cidadania, isto é, para que se venha a ter uma Justiça orientada para a realização de direitos e de amplo acesso.

Os problemas do Judiciário são de tal magnitude que acabam por sustentar a impressão geral de que os tempos mudam, mas que na Justiça nada se altera ou que tudo só piora. A extensão das deficiências esconde iniciativas com enorme potencial transformador. Em contraposição à série infundável de críticas ao Judiciário, o Prêmio Innovare, instituído pelo Ministério da Justiça, pela Associação dos Magistrados, a FGV e a Companhia Vale do Rio Doce, permitiu que muitas experiências fossem conhecidas para além de suas fronteiras.

Não há como desqualificar a crítica que aponta a morosidade da prestação jurisdicional. Justiça que tarda é justiça que falha, é uma justiça que atua a favor dos que não querem justiça, dos que tiram vantagens da lentidão. A despeito ou devido a essa situação, o número de processos apresenta um crescimento extraordinário (muitas vezes acima do aumento populacional), havendo inclusive quem receie que a estrutura física dos prédios rapidamente não agüentará o peso dos volumes.

No meio desse caos, contudo, insistimos, os Juizados Especiais mereceriam maior atenção, na medida que podem atuar de forma a reformular o sistema de justiça, tornando-o mais acessível à população. Seus princípios norteadores redefinem o modo de garantir direitos e de solucionar conflitos, alterando, em consequência, o papel e a figura do juiz. Trazem para primeiro plano o conciliador, o pacificador.

Na prática, porém, os Juizados Especiais não têm conseguido desenvolver plenamente suas potencialidades. São vários os entraves.

Observa-se que, na maior parte das vezes, as instalações são precárias; há um número insuficiente de juizes, faltam funcionários, não há treinamento de conciliadores. A falta de juiz exclusivo, além do mais, faz com que os Juizados não tenham uma orientação definida e permanente, assumindo feições diferentes, segundo a concepção singular do responsável circunstancial. Frequentemente, o juiz apenas de passagem pela comarca prefere ou não tem disposição para alterar o que encontra, evitando, desse modo, conflitos com funcionários, que acabam por imprimir a orientação dos Juizados.

Além de juizes exclusivos e vocacionados, os JECs dependem para o seu desenvolvimento de conciliadores igualmente vocacionados e treinados. Um dos problemas mais sérios constatados refere-se aos conciliadores, peça central dos Juizados, já que se trata de uma Justiça que busca não a sentença, mas a conciliação, o acordo. Verificou-se que, em sua extensa maioria, esses personagens centrais não são formados, não são treinados, não são profissionalizados para exercer uma função da mais alta relevância. Além disso, não há estímulos para combater a alta rotatividade daqueles que se dispõem a exercer essa função.

Por outro lado, como é baixo o grau de institucionalização dos JECs, tornam-se extremamente dependentes dos dirigentes dos tribunais, particularmente de seu presidente. Assim, quando se trata de uma direção que percebe as suas potencialidades, há investimento material e humano, são designados juizes com vocação, alocados recursos para esses Juizados e providenciadas condições de infra-estrutura para o seu funcionamento. Quando, ao contrário, são considerados, ainda que de modo não explícito, uma Justiça de segunda classe, são deixados ao sabor das circunstâncias, não são providenciados recursos. Face a essa debilidade institucional, nada garante que certas políticas terão continuidade ou que determinados projetos não sofrerão interrupções.

É também possível notar, a partir não apenas das pesquisas referidas, mas de dados conhecidos graças à participação no júri do Prêmio *Innovare*, que muitos desses Juizados vêm se transformando em algo distinto daquilo para que foram concebidos. Não representam uma democratização do acesso à justiça, mas tornam-se oportunidades de presença do Poder Público em setores periféricos, marginais da sociedade. Ou seja, acabam exercendo as funções que não são típicas dos Juizados, isto é, a garantia de direitos e solução de disputas, de forma rápida e tendo como meta a pacificação dos conflitos. Há, em algumas experiências, muito de assistencialismo, de espaço para a obtenção de serviços públicos os mais diversos, como, por exemplo, carteira de identidade, carteira de trabalho, certidões etc. Em um país com tantas carências, não haveria como se manifestar contra o assistencialismo. Mas não é essa a finalidade precípua dos Juizados. Trata-se de um desvirtuamento de suas funções básicas, dos objetivos que justificam sua criação e existência. E que conferem a essa justiça uma importância especial.

No extremo oposto, como vimos a partir dos dados da pesquisa, muitos Juizados têm se transformando em balcão de cobrança. Tal característica permite supor que, caso vários serviços públicos, tanto estatais como públicos não estatais funcionassem, os Juizados perderiam a razão de ser. E, mais grave, nessa função acabam propiciando que várias empresas funcionem de forma mais econômica. Tais características distanciam os JECs de suas finalidades constitutivas e mesmo transfiguram os princípios básicos e fundamentais que nortearam a criação dessa instituição encarregada de democratizar o acesso à justiça.

Apesar das inúmeras deficiências apontadas, que chegam inclusive a comprometer suas características mais importantes, como a celeridade, a informalidade, a simplicidade e a busca permanente da solução conciliada dos conflitos, os Juizados Especiais Cíveis são, na atualidade, o canal mais importante para o acesso à justiça pelos cidadãos comuns e principalmente para aqueles mais humildes, tanto que os usuários entrevistados avaliaram de forma bastante positiva o atendimento recebido nos Juizados.

O fortalecimento dos Juizados Especiais é um passo necessário para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. Sem a certeza de uma justiça aberta e acessível para todos, a ampliação dos direitos e a inclusão social serão apenas imagens de retórica. Aceitar o desafio contido na filosofia dos Juizados Especiais é um compromisso com mudanças a favor da cidadania.

Notas

1. Buscava-se, assim, evitar que os Juizados se transformassem em órgãos de cobrança de empresas comerciais contra cidadãos.
2. Publicada sob o título: *Juizados Especiais Cíveis*: estudo, Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
3. Esta parte reproduz, em boa medida, a publicação *Juizados Especiais Cíveis*: estudo, Brasília: Ministério da Justiça, 2006.
4. Essa pesquisa foi feita com o apoio da FAPESP, no período de 1º.2.2002 a 30.7.2003.
5. Mediana é o valor no qual se incluem pelo menos 50% dos entrevistados.
6. O Prêmio Innovare é um projeto que visa identificar, sistematizar e disseminar práticas pioneiras e bem sucedidas no Poder Judiciário. Esse prêmio é patrocinado pelo Ministério da Justiça, FGV, Associação dos Magistrados Brasileiros, Associação dos Membros do Ministério Público e Companhia Vale do Rio Doce.

Referências

- ADORNO, Sérgio F. O Judiciário e o acesso à justiça. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *O Judiciário em debate*. São Paulo: Idesp; Sumaré, 1995. (Série Justiça.).
- ANDRIGHI, Fátima Nancy; BENETI, Sidnei Agostinho. *Juizados especiais cíveis e criminais*: comentários à Lei 9.099/95. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.
- BELTRÃO, Hélio (Org.). *Descentralização e liberdade*. Brasília: UnB; Instituto Hélio Beltrão, 2000.
- BONELLI, Maria da Gloria. *Profissionalismo e política no mundo do direito*: as relações dos advogados, desembargadores, procuradores de justiça e delegados de polícia com o Estado. São Carlos: EdUFSCar; Sumaré, 2002.
- BUSCAGLIA, Edgardo; DAKOLIAS, Maria. *Comparative international study of court performance indicators*: a descriptive and analytical account. Washington: Washington: The World Bank; The International Bank for Reconstruction and Development; Legal Department; Legal and Judicial Reform Unit, 1999.
- CAMPILONGO, Celso F. Assistência jurídica e advocacia popular: serviços legais em São Bernardo do Campo. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 41, p. 72-106, jun. 1994.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Toward equal justice*: a comparative study of legal aid in modern societies. Milano: Giuffrè, 1975.
- _____. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1988.
- _____. O acesso à justiça e a função do jurista em nossa época. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 16, n. 61, p. 144-160, jan./mar. 1991.
- _____. Os métodos alternativos de solução de conflitos no quadro do movimento universal de acesso à justiça. *Revista de Processo*, São Paulo, v. 19, n. 74, p. 82-97, abr./jun. 1994.
- CARNEIRO, João Geraldo Piquet. Análise da estruturação e do funcionamento do juizado de pequenas causas da cidade de Nova Iorque. In:

WATANABE, Kazuo (Org.). *Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

_____. A justiça do pobre. *O Estado de S. Paulo*, 4 jul. 1982. Instituto Hélio Beltrão 1982. Disponível em: <http://www.desburocratizar.org.br/download/bibl_justica.pdf>.

_____. *Histórico da desburocratização*. Palestra proferida na Implantação do Programa Nacional de Desburocratização, em 8 de dezembro de 1999. Instituto Hélio Beltrão, 1999. Disponível em: <<http://www.desburocratizar.org.br>>.

_____. Estratégias de aperfeiçoamento e consolidação dos juizados especiais cíveis. *Revista do Advogado*, São Paulo, n. 75, p. 34-37, abr. 2004.

CARVALHO, José Murilo. Cidadania: tipos e percursos. *Justiça e Cidadania*, Revista Estudos Históricos, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 337-359, 1996.

_____. Brasileiro: cidadão? In: CARVALHO, José Murilo. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte: UFMG, 1998. p. 275-288.

_____. *A construção da cidadania no Brasil*. México: Fundo de Cultura Económica, 1993.

CENTRO BRASILEIRO DE ESTUDOS E PESQUISAS JUDICIAIS (CEBEPEJ). *Juizados especiais e acesso à justiça*. Relatório Científico Final, 30 de julho de 2003.

CUNHA, Luciana Gross S. *Juizado especial: ampliação do acesso à justiça?* In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 43-73.

_____. Acesso à justiça e assistência jurídica em São Paulo. In: SADEK, Maria Tereza (Org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001. p. 155-203.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Juizados especiais de pequenas causas: notas sobre a experiência no Rio de Janeiro. *Justiça e Cidadania*, Revista Estudos Históricos, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 301-322, 1996.

DESASSO, Alcir. *Juizado especial cível: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo, 2001.

DINAMARCO, Cândido. A valorização do profissional no juizado de pequenas causas. *Revista do Advogado*, São Paulo, v. 4, n. 13, p. 87-106, abr.-jun. 1983.

ECONOMIDES, Kim. Lendo as ondas do “Movimento de Acesso à Justiça”: epistemologia versus metodologia?. In: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 61-76.

FAISTING, André Luiz. *O dilema da dupla institucionalização do Poder Judiciário: o caso do juizado especial de pequenas causas*. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 1999.

FALCÃO, Joaquim. Cultura jurídica e democracia: a favor da democratização do Judiciário. In: LAMOUNIER, Bolívar. *Direito, cidadania e participação*. São Paulo: TAQueirós, 1981.

_____. Democratização e serviços legais. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

FARIA, José Eduardo. O modelo liberal de direito e Estado. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.

GENN, Hazel. *Paths to justice: what people do and think about going law*. Oxford: Portland Oregon, 1999.

GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

GRYSNZPAN, Mario. Acesso e recurso à justiça no Brasil: algumas questões. In: PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.) *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 99-114.

JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. Conselho da Justiça Federal, Centro de Estudos Judiciários, Secretaria de Pesquisa e Documentação. Brasília: CJF, 2000.

JUNQUEIRA, Eliane Botelho. Juizados especiais de pequenas causas: o desafio da modernidade incompleta. *Revista Sub Judice: Justiça e Sociedade*, Coimbra, p. 13-19, set./dez. 1992.

_____. Acesso à justiça: um olhar retrospectivo. *Justiça e Cidadania*, Revista Estudos Históricos, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, p. 389-402, 1996.

LAGRASTA, Caetano (Org.). *A lei dos juizados especiais criminais na jurisprudência*. São Paulo: Oliveira Mendes, 1998.

LOPES, José Reinaldo de Lima. *Direito, justiça e utopia*. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *A crise do direito numa sociedade em mudança*. Brasília: UnB, 1988.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Juizados Especiais Cíveis: estudo*. Brasília, 2006.

NALINI, José Renato. *O juiz e o acesso à justiça*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

OLIVEIRA, André Macedo. Democratizando o acesso à justiça. *Revista do Centro de Estudos do Judiciário*, Brasília, n. 14, p. 85-90, maio/ago. 2001.

PANDOLFI, Dulce Chaves (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

RIBEIRO FILHO, Romeu Marques. Considerações acerca de projetos em tramitação junto ao Congresso Nacional relativos aos Juizados Especiais Cíveis. *Revista dos Juizados Especiais de Pequenas Causas*, Rio Grande do Sul, n. 36-37, dez. 2002/abr. 2003.

SADEK, Maria Tereza. *Uma introdução ao estudo da justiça*. São Paulo: Idesp; Sumaré, 1995. (Série Justiça).

_____. *O Judiciário em debate*. São Paulo: Idesp; Sumaré, 1995. (Série Justiça).

_____. *O sistema de justiça*. São Paulo: Idesp; Sumaré, 1999. (Série Justiça)

- SADEK, Maria Tereza (Org.). *Acesso à justiça*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- SADEK, Maria Tereza; ARANTES, Rogério Bastos. A crise do Judiciário e a visão dos juizes. *Revista USP – Dossiê Judiciário*, São Paulo, n. 21, p. 35-45, mar./maio 1994.
- SALOMÃO, Luis Felipe. Sistema Nacional dos Juizados Especiais. *Revista dos Juizados Especiais*, São Paulo, ano 4, n. 14, v. 14, p. 14-21, out./dez. 1999.
- SANTOS, Boaventura de Souza. O Estado, o direito e a questão urbana. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, p. 11-66, 1983.
- _____. Introdução à sociologia da administração da justiça. In: FARIA, José Eduardo (Org.). *Direito e justiça: a função social do Judiciário*. São Paulo: Ática, 1989.
- _____. Os tribunais na sociedade contemporânea. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 30, p. 29-65, 1996.
- SANTOS, Maria Cecilia Mac Dowell. Juizados informais de conciliação em São Paulo: sugestões para a pesquisa sócio-jurídica. *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, São Paulo, n. 50, p. 104-126, 1989.
- VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.
- WATANABE, Kazuo. Acesso à justiça e sociedade moderna. In: GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel; WATANABE, Kazuo (Coords.). *Participação e processo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988. p. 128-135.
- _____. Assistência judiciária como acesso à ordem jurídica justa. *Revista da Procuradoria-Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 22, jan./dez. 1994.
- WATANABE, Kazuo (Coord.). *Juizado especial de pequenas causas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

Capítulo 14 - As novas estratégias de intervenção sobre crimes transnacionais e o sistema de justiça criminal brasileiro*

Maíra Rocha Machado**

O convite à reflexão sobre “a criminalidade transnacional entre o direito nacional e o direito internacional” é um estímulo a investigar algumas das dificuldades teóricas e práticas colocadas pela articulação desses três elementos. Tal como formuladas no decorrer do século XX, as estratégias de intervenção jurídica sobre os chamados *crimes transnacionais* têm elegido o *direito nacional* como instância de aplicação do direito e o *direito internacional* como esfera privilegiada de sua produção. Dessa forma, por intermédio de convenções e acordos internacionais, tem-se procurado dar condições aos sistemas penais dos Estados para intervir sobre crimes que, via de regra, ocorrem ou geram efeitos em mais de uma jurisdição. Nesse cenário, significativamente mais visível nos últimos vinte anos, os mecanismos voltados a aprimorar a cooperação internacional passam a ser protagonistas das estratégias de intervenção sobre problemas como a corrupção, o terrorismo, a lavagem de dinheiro e o crime organizado – os denominados “crimes transnacionais”.

Dentre as várias abordagens que a articulação desses três elementos comporta, limito-me a explorar alguns aspectos relacionados ao deslocamento da produção normativa em matéria penal para os salões de negociação internacional. Especificamente, o que me interessa aqui é saber como as estratégias de intervenção formuladas na esfera internacional para lidar com a chamada “criminalidade transnacional” relacionam-se com o

* Uma primeira versão deste texto foi apresentada no painel A criminalidade transnacional entre o direito nacional e internacional do Seminário de ex-bolsistas do DAAD intitulado Conflitos entre ordens locais, nacionais e internacionais ou transnacionais na era da globalização, realizado na PUC-SP, em 14 de outubro de 2005. Agradeço aos comentários críticos e às sugestões apresentadas naquela ocasião pelo público, pelos demais palestrantes e, muito especialmente, pelos professores Juarez Tavares, Guilherme Leite Gonçalves e Marcelo Neves.

** Graduada (1997) e Doutora (2003) em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisadora visitante no Departamento de Direito Penal e Ciências Penais na Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, Espanha, entre 2000 e 2003. Professora da DireitoGV, Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Coordenadora de pesquisa do Projeto Basileu Garcia, dirigido a reeditar a obra *Instituições do direito penal*. Coordenadora do Núcleo de Crime Econômico da DireitoGV. Autora de: *Internacionalização do direito penal: gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Editora 34, 2004; co-organizadora do livro: *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos*: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça. São Paulo: Quartier Latin, 2006. Autora de artigos sobre direito penal, criminologia e cooperação internacional.

modelo tradicional de intervenção pautado no direito penal dos Estados. Há uma tentativa de superação ou elementos inovadores nessa nova estratégia ou estamos reproduzindo na escala internacional o direito penal concebido há mais de dois séculos para o Estado-nação?

Proponho-me a desenvolver essa questão em três etapas.

As duas primeiras vou dedicar ao esclarecimento da terminologia utilizada para elaborar essa questão. Na primeira, vou explicitar a idéia de “modelo de intervenção pautado no direito penal dos Estados-nacionais”, indicando, muito brevemente, alguns aspectos conceituais e institucionais desse modelo. Em seguida, buscarei fazer o mesmo com a expressão “criminalidade transnacional”, traçando um paralelo entre as estratégias de intervenção formuladas para os crimes contra a humanidade, de um lado, e aos chamados crimes transnacionais, de outro; na terceira parte, vou indicar o surgimento de um novo componente nessas “estratégias de intervenção”: a ênfase na dimensão econômico-financeira das atividades consideradas crimes transnacionais e suas implicações na caracterização típica desses crimes e nas finalidades atribuídas à intervenção penal.

Para tanto, buscarei apresentar alguns elementos dessa estratégia, tal como se encontram nas convenções internacionais da ONU voltadas a lidar com os crimes transnacionais – o tráfico ilícito de entorpecentes (1988), o financiamento do terrorismo (1999) e o crime organizado transnacional (2000) – e em outros documentos elaborados na esfera internacional, com os mesmos propósitos.

Para demonstrar que essa estratégia não se limita às intenções formuladas em convenções internacionais, abordarei rapidamente alguns aspectos de sua recepção no Brasil. Utilizarei, como ilustração, a criação de dois novos órgãos no âmbito do Poder Executivo brasileiro para, assim, apresentar algumas das modificações ocorridas nos últimos anos no sistema de justiça criminal, que parecem indicar um rearranjo das funções tradicionalmente atribuídas aos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no marco das estratégias internacionais de intervenção sobre crimes transnacionais.

O objetivo desta exposição não é alcançar uma resposta afirmativa ou negativa à pergunta formulada no início, mas apenas sugerir que ela pode ser um ponto de partida interessante para aqueles que pretenderem realizar pesquisas sobre esses temas, porque ela coloca de manifesto ao menos duas posições que nós pesquisadores podemos assumir perante o estudo de algo novo, como as estratégias de intervenção sobre a criminalidade transnacional. Posicionando-nos no interior do modelo tradicional de intervenção penal, podemos interpretar a mudança como deturpação das funções tradicionais, e rejeitá-las sumariamente. Do exterior, abrimos as portas à possibilidade de identificar elementos inovadores e, quem sabe, indicativos de uma transformação desse modelo de intervenção.

I. O modelo tradicional de intervenção pautado no direito penal dos Estados-nacionais¹

Os elementos que vou selecionar aqui para descrever o modelo tradicional de intervenção gozam de uma “relativa universalidade”, pois dizem respeito a “aspectos cognitivos do sistema penal que não estão

limitados por fronteiras geográficas”². São, portanto, idéias que “estão disponíveis na nossa cultura jurídico-penal ocidental e moderna”.³

Simplificando muito a história, podemos dizer que, a partir da metade do século XVIII, o direito penal moderno constituiu-se como subsistema jurídico com identidade própria. A racionalidade penal que se construiu naquele momento caracteriza-se pela clivagem entre o direito criminal, de um lado, e os direitos civil e administrativo, de outro. Desse modo, o florescimento da representação da justiça penal como sistema de regulação auto-suficiente, diferenciado e fechado sobre si mesmo, coincide com o surgimento das teorias (modernas) da pena, na forma que assumiram no século XVIII. Antes mesmo da formulação dessas teorias, o processo de autonomização do sistema penal já apresentava seus primeiros sinais, mas apenas ganharia força a partir da segunda metade do século XVIII, com a formulação e o desenvolvimento das teorias da pena criminal.

A projeção do que coletivamente construíram vários teóricos da época moderna sacramenta o que Pires⁴ denomina “nó górdio ao redor da obrigação de punir”. O utilitarismo moderado de Beccaria sustentou a necessidade de punir todos os pequenos ilegalismos penais, para não enfraquecer o efeito da dissuasão (exigências política e prática). “A pena deveria ser moderada, *sem dúvida*, mas sobretudo *certa*. Renunciamos à severidade mas ao preço da *certeza* da pena”⁵. Kant, no quadro da teoria retributivista penal, sustentou que a pena é uma obrigação moral incontornável: devemos punir mesmo se a pena for inútil. “Feuerbach, um utilitarista como Beccaria, fecha o círculo da razão punitiva: ele transforma a exigência prática e moral em uma consequência lógica e jurídica *necessária* da transgressão. Ele reúne os três grandes princípios seguintes: (1) “Cada imposição de uma pena pressupõe uma lei penal (*nulla poena sine lege*)”; (2) “A imposição de uma pena é condicionada pela existência da ação como sua condição jurídica necessária (*nulla poena sine crimine*)”; e (3) “Através da lei um mal é ligado a uma transgressão específica como uma consequência legal necessária (*nulla poena sine poena legal*)”. “Com efeito, no início do século XIX, nós já temos, dentro de nossa cultura jurídica, ao menos três “boas” razões para punir sem trégua: uma obrigação prática (Beccaria), uma obrigação moral (Kant) e uma obrigação jurídica ou necessidade lógica (Feuerbach)”⁶

Por um lado, focalizando a *proteção da sociedade, da vítima ou da moral contra o criminoso*, o direito penal se apresenta como tendo por missão defender os valores (abstratos) do grupo, como a vida e a propriedade. A “imagem ideal” que o direito penal projeta aqui consiste em reduzir ou controlar a criminalidade, impor novos valores, restabelecer a moralidade ou reforçar abstratamente os valores dos homens honestos *por meio da pena*. E deve ainda conservar uma diferença assimétrica com o direito civil e excluir todas as sanções ou outras formas de resolução de conflitos próprias do direito civil. Esse auto-retrato pode ainda demandar a redução das garantias, a fim de reprimir um maior número de transgressores.

Por outro lado, visando à *proteção do indivíduo e do criminoso contra a ingerência punitiva do poder político central (garantias jurídicas)*, o direito penal se atribui a missão de proteger o indivíduo – particularmente o

inculpado – contra o poder estatal de punir. A imagem ideal que projeta é a de um direito penal que se opõe ao “arbitrário”, compreendido como uma forma de ingerência externa do sistema político sobre o sistema jurídico. O sistema de pensamento subjacente é o *garantismo jurídico*, denominado também “modelo de garantias jurídicas negativas”, constituído por um conjunto de doutrinas políticas (ex. separação de poderes), de teorias em dogmática penal e de princípios jurídicos (como o princípio da estrita legalidade das incriminações, da presunção de inocência, da responsabilidade). Ambos *auto-retratos* do sistema penal caracterizam-se pelo teor *negativo* da proteção. No primeiro, visa proteger o *mal* pelo *mal* (a pena) e, no segundo, frequentemente visa apenas regular e limitar a pena, eliminando outras formas de regulação de conflitos ou de intervenção jurídica.⁷

Esse sistema de pensamento – compartilhado em todo o Ocidente, há ao menos dois séculos – influi, portanto, de forma determinante em nosso modo de construir, perceber e justificar uma instituição específica: o direito penal moderno. Por meio desse sistema de pensamento, naturalizamos a estrutura normativa das leis penais e suas práticas institucionais⁸. Dessa forma, uma “norma penal” que interdita ou prescreve um determinado comportamento assume geralmente a seguinte forma: “aquele que faz ou deixa de fazer *x* deverá ser punido de forma *y*”. A uma *norma de comportamento* justapõe-se, necessariamente, uma *norma de sanção* que abrigará três tipos de penas – a morte, a prisão e a multa –, outorgando um papel dominante às penas aflictivas, muito especialmente a prisão. Esse todo indivisível que se forma ao redor de um comportamento e de uma pena aflictiva permitirá então que, em âmbito penal, a afirmação de uma norma ou de um valor realize-se pelo grau de sofrimento imposto ao culpado: “uma crença segundo a qual o sofrimento a ser imposto a um transgressor deverá aumentar ou diminuir em função do nosso grau de afeição ou vínculo a uma determinada norma ou valor”.⁹

Acrescento um último aspecto a esta representação, que diz respeito ao isolamento dos órgãos do sistema de justiça criminal. Em virtude da áurea de especificidade que atribuímos à justiça penal, desde que se separou da justiça civil e do resto do direito no final do século XVIII, o funcionamento da justiça penal realiza-se com a participação de apenas três órgãos: a polícia judiciária, a jurisdição penal (aqui incluída a atuação do Ministério Público) e a administração penitenciária. É, portanto, com a participação desses três órgãos que se desenvolve o procedimento construído para identificar um indivíduo culpável e fazê-lo cumprir uma pena.

Portanto, na representação do modelo tradicional de justiça penal indicada sumariamente aqui, (i) a finalidade precípua é dissuadir o cometimento de crimes ou retribuir, pela pena, um crime cometido; (ii) só a ameaça da pena, sobretudo a pena de prisão, comunica o valor da norma; e, enfim, (iii) a identificação e a punição da pessoa física a quem se atribui a prática do crime são tarefas da polícia judiciária, da jurisdição penal e da administração penitenciária.

II. O crime transnacional e o crime contra a humanidade

Parto agora a apresentar alguns elementos de distinção entre estes dois grupos, com vistas a explicitar ao que me refiro com a expressão “crime

transnacional". Isso é necessário porque, na literatura, encontram-se as mais diversas denominações – crimes internacional, transnacional, supranacional – para designar situações similares¹⁰. Importa-me aqui menos o prefixo e mais o critério adotado para distinguir os tipos penais, já que, sob este termo – crime (ou crime internacional, tanto faz) – abrigamos uma infinidade de problemas que muitas vezes não guardam qualquer semelhança, além de serem designados como crime pelo direito positivo de um determinado Estado-nação. Afinal, o que há de comum entre a discriminação racial e a gestão fraudulenta de instituições financeiras, além de serem abstratamente consideradas hoje, no Brasil, como crimes?

A distinção que proponho aqui parte da expressão "crime internacional" como denominação genérica em que o termo *internacional* é utilizado para adjetivar duas grandes *categorias de problemas* considerados crime. De um lado estão aqueles que, caracterizados ou não pelo deslocamento espacial, podem envolver o cruzamento de fronteiras nacionais. De outro estão aqueles que, independentemente de onde e como ocorram, estão definidos em tratados ou convenções internacionais. Nessa perspectiva, o crime pode ser considerado "internacional" tanto porque a atividade que ele descreve pode envolver mais de um país, quanto porque está mencionado em uma estrutura normativa internacional.¹¹

Temos, portanto, os crimes denominados *internacionais* por assim estarem indicados em convenções e tratados internacionais, como a tortura, o genocídio, a discriminação racial – designados aqui, na falta de denominação melhor, "crimes contra a humanidade". E os crimes chamados *internacionais* pela possibilidade de envolverem atividades transfronteiriças, como o tráfico de drogas, armas, seres humanos, o contrabando, o terrorismo, a corrupção, a lavagem de dinheiro e, unindo a todas, a atividade das organizações criminosas – aos quais denominarei "crimes transnacionais".

Digo "possibilidade de envolverem atividades transfronteiriças" porque uma operação de tráfico de drogas ou de lavagem de dinheiro não é necessariamente internacional, isto é, pode perfeitamente ocorrer nos limites territoriais de um mesmo país. Mas, nesse caso, oferecem menores dificuldades à intervenção jurídica. As atividades transfronteiriças, diferentemente, beneficiam-se fortemente da cada vez mais intensa movimentação de pessoas, bens e capital que caracteriza o mundo atual. E, em virtude disso, as estratégias de intervenção e controle dessas práticas focalizam sobretudo, como se verá a seguir, a interface internacional destes crimes.

Enfim, entre esses dois grupos de crimes internacionais, é possível identificar uma série de diferenças no que diz respeito aos problemas e, sobretudo, às estratégias de intervenção formuladas para cada um deles. Vou indicar três delas, que me ajudarão a descrever alguns aspectos da "criminalidade transnacional", objeto deste texto.

Antes, contudo, gostaria de chamar a atenção para a existência de um *denominador comum* entre esses grupos. No processo de afirmação histórica dos direitos humanos, é possível identificar, em relação a diferentes tipos de violações, o recurso à esfera penal como parte integrante ou como elemento central do processo de positivação. E, conseqüentemente, boa parte dos tratados internacionais de direitos humanos seriam também, nesse sentido, tratados "penais" (genocídio, tortura, discriminação racial, etc.)¹².

Portanto, o recurso à justiça penal e à criminalização de comportamentos e atividades indesejadas está presente nos dois grupos.

Vamos às diferenças.

A primeira delas diz respeito ao lugar do crime e às regras de aplicação da lei penal. No âmbito dos crimes contra os direitos humanos, dificilmente há dúvida sobre onde um determinado crime ocorreu. A persecução penal nesse caso, mesmo quando envolve mais de um país, resolve-se com as regras de territorialidade e extraterritorialidade da lei penal, ou com a atuação de tribunais internacionais *ad hoc* ou do recém criado Tribunal Penal Internacional permanente. O genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994, constitui um exemplo. Ainda que os atos tenham sido praticados no território ruandês, houve persecução penal em tribunais em Ruanda, na Bélgica e na Tanzânia, sede do Tribunal Penal Internacional *ad hoc* criado pelo Conselho de Segurança da ONU.¹³

Nos crimes transnacionais, diferentemente, a determinação de informação tão essencial à persecução penal como o “lugar do crime” pode trazer dificuldades. Justamente quando se trata de *atividades que cruzam fronteiras*, entre o início da ação típica, seu término e ainda os efeitos por ela gerados, vários podem ser os “lugares do crime”. Contribui para essa situação a forma como são construídos esses tipos penais que indicam todas e cada uma das possíveis etapas de *atividades industriais* (produzir, fabricar, extrair, cultivar), *comerciais* (venda, distribuição, envio, importação, exportação), *financeiras* (converter ou transferir bens, prover ou receber fundos financeiros) e até mesmo de *atividades de administração* (organizar, dirigir, assessorar, gerir)¹⁴. Ao fragmentar a atividade incriminada em diversas etapas, os tipos penais resultantes permitem que o crime possa ser considerado consumado em diferentes países.

Nesse sentido, a Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional (2000) estabeleceu o “caráter transnacional da infração” como um dos critérios para determinar o âmbito de aplicação da Convenção¹⁵. De acordo com a Convenção, uma infração será transnacional em quatro hipóteses. A primeira delas se refere à possibilidade de que a ação, ou melhor, a atividade incriminada, ocorra em mais de um Estado.¹⁶

Nessa hipótese, a existência de canais de diálogo entre os ordenamentos jurídicos dos países envolvidos torna-se indispensável à reconstrução dos fatos, da qual depende a persecução do crime. Para que esse diálogo possa ocorrer na forma de uma cooperação internacional, é necessária a criação de normas comuns ou compatíveis e, ainda, o desenvolvimento de regras que permitam e aprimorem o intercâmbio de informações entre os países.¹⁷

A segunda diferença diz respeito à instância escolhida para o exercício jurisdicional. Em relação aos crimes contra a humanidade, após um longo percurso, criou-se um Tribunal Penal Internacional para agir sempre e somente quando o Poder Judiciário nacional, por diferentes motivos, não puder levar a cabo a persecução penal. Antes dele, o Conselho de Segurança da ONU determinou que a intervenção sobre os conflitos gerados pela dissolução da Iugoslávia e pelo genocídio de Ruanda assumisse contornos jurisdicionais e, assim, criou os Tribunais Penais Internacionais *ad hoc*.

Em todos esses casos, ainda que a instância de aplicação não coincida com o Poder Judiciário nacional, a identificação do “lugar do crime” permanece sendo um elemento central à determinação do exercício jurisdicional internacional. No caso dos tribunais *ad hoc* criados pelo Conselho de Segurança, os respectivos estatutos indicam a competência dos tribunais com base no critério territorial. O Tribunal Penal Internacional permanente, da mesma forma, apenas pode exercer sua competência se o “Estado de nacionalidade do acusado” ou o “Estado em cujo território ocorreu o crime” forem parte no Estatuto de Roma ou aceitarem expressamente a competência do Tribunal.¹⁸

No caso dos crimes transnacionais, a estratégia de intervenção privilegia o Poder Judiciário nacional para a persecução do crime, em que pesem as dificuldades decorrentes do que foi dito acima sobre a determinação do “lugar do crime”. O exercício jurisdicional, nesses casos, resolve-se com o princípio da territorialidade e as regras de aplicação extraterritorial da lei penal. Os tribunais internacionais já criados não prevêem, entre os crimes de sua competência, quaisquer outras condutas além das consagradas em convenções internacionais a partir da Segunda Guerra Mundial – genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade.¹⁹

Enfim, o objetivo da persecução penal, isto é, a finalidade atribuída à aplicação da norma, constitui o terceiro elemento de distinção entre esses dois grupos de crimes. No âmbito dos crimes contra os direitos humanos, limito-me a alguns exemplos extraídos do preâmbulo do Estatuto de Roma.

O preâmbulo do Estatuto apresenta os propósitos do Tribunal Penal Internacional permanente e justifica a necessidade de sua implementação, enfatizando que os crimes sob sua competência constituem “uma ameaça à paz, à segurança e ao bem-estar da humanidade” (§ 3º) e que, dada sua “transcendência para a comunidade internacional em seu conjunto, não devem ficar sem castigo” (§ 4º). O preâmbulo estabelece também ser “dever de todo Estado exercer sua jurisdição penal contra os responsáveis de crimes internacionais” (§ 6º). Ademais, a decisão de “colocar fim à impunidade dos autores destes crimes” é apresentada como forma de “contribuir para a prevenção de novos crimes” (§ 5º). Em todo o preâmbulo, as vítimas aparecem uma única vez: “neste século, milhares de crianças, mulheres e homens foram vítimas de atrocidades que desafiam a imaginação e comovem profundamente a consciência da humanidade” (§ 2º).

Nos crimes transnacionais, ao lado de elementos voltados à responsabilização individual e relacionados à importância da intervenção penal e de mecanismos de prevenção para impedir que as condutas criminais voltem a ocorrer, um outro elemento aparece: “o poder financeiro” que a prática dessas condutas propicia. Nesse sentido, a riqueza produzida pelas atividades consideradas criminais pode ser percebida como um objetivo, em função do qual a estratégia de atuação estatal se estrutura. Esse objetivo se traduz na criação de mecanismos voltados a *localizar* e a *recuperar* o capital desviado – no caso do desvio de verbas públicas, por exemplo – ou a *privar* determinadas pessoas do capital obtido por intermédio dessas atividades, como ocorre, por exemplo, no caso do tráfico de drogas.

Para tanto, ao lado das regras relacionadas à atribuição de responsabilidade individual, à sanção penal aplicável, à extradição de pessoas, etc., as convenções internacionais sobre crimes transnacionais instam os Estados a adotar uma série de outras medidas não diretamente vinculadas à criminalização e ao sistema penal. Em conjunto, o objetivo dessas medidas é tentar garantir o acesso do Poder Público a esse capital, por intermédio de instrumentos como o bloqueio de contas bancárias, a decretação de indisponibilidade provisória, a alienação antecipada de bens, o confisco, etc.

Vale aqui uma ressalva. Em situações problemáticas caracterizadas como graves violações de direitos humanos, também pode existir uma dimensão econômica relevante. No entanto, não há a possibilidade do modelo de intervenção nesses crimes (Tribunal Penal Internacional, Tribunais Penais Internacionais *ad hoc*) alcançar esse aspecto do problema, tendo em vista a ausência de previsão nesse sentido no rol de competências destes tribunais internacionais. A título de exemplo, Navanethem Pillay, presidenta do Tribunal *ad hoc* para Ruanda, lamenta, em entrevista²⁰, que o mandato do Tribunal seja restrito às responsabilidades individuais dos atores diretos dos crimes de genocídio, ignorando os interesses políticos e econômicos que cumpriram o papel de instigar, planejar e fornecer armas ao conflito. *"No fue un estallido espontáneo de odio, como se ha hecho creer"*, explica Pillay. Impossibilitada de formular questões sobre esses temas nas audiências, Pillay articula suas impressões a partir de depoimentos espontâneos e lamenta *"las enormes lagunas que tiene la justicia para ocuparse del tráfico de armas, drogas, mujeres, mercenarios, o controlar a todos aquellos que entran y salen de los países con diamantes y enormes sumas de dinero para colocar en bancos occidentales o comprar armas. Por eso insisto tanto en la necesidad de juzgar estos crímenes."*

Sintetizando esses três pontos, tem-se, portanto, em relação aos crimes transnacionais, uma estratégia de intervenção em que: (i) a possibilidade de fragmentação do local do cometimento do crime em diferentes países faz com que a persecução penal dependa da cooperação internacional, até mesmo para reconstituir o fato típico; ainda assim, trata-se de uma estratégia que (ii) atribui aos Poderes Judiciários nacionais a instância de persecução penal; e (iii) engloba outras medidas de natureza civil e administrativa, elaboradas para alcançar o capital obtido por meio dessas atividades.

Ressalto, em relação a esse terceiro ponto, dois aspectos que serão abordados no próximo item. Por um lado, a atenção da esfera penal à motivação econômica da atividade considerada criminal, isto é, aos benefícios materiais gerados pelo crime ou ao financiamento de determinadas práticas. E, por outro, a atenção da esfera penal à utilização de "outras medidas", que incorporam elementos de natureza civil e administrativa na formulação da estratégia de intervenção.

III. Um novo componente na estratégia de intervenção penal: a ênfase na dimensão econômico-financeira das atividades consideradas crimes transnacionais

O "poder financeiro" de algumas atividades consideradas criminais passa a ser objeto de preocupação a partir do final da década de 80, no

contexto da “guerra contra as drogas”²¹. O primeiro documento internacional nesse sentido é a Convenção da ONU contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas (1988)²². Semente da estratégia de intervenção sobre os crimes transnacionais, nessa Convenção há, pela primeira vez, menção à “lavagem de dinheiro”²³ e a mecanismos voltados ao confisco de valor equivalente aos proveitos ou produtos obtidos com a prática criminal. O preâmbulo dessa Convenção sintetiza o papel que passa a desempenhar a dimensão econômica e financeira na formulação das estratégias de intervenção penal, da seguinte forma:

“Conscientes de que o tráfico ilícito gera consideráveis *rendimentos financeiros e grandes fortunas* que permitem às organizações criminosas transnacionais invadir, contaminar e corromper as estruturas da Administração pública, as atividades comerciais e financeiras lícitas e a sociedade em todos os seus níveis, Decididas a *privar* as pessoas dedicadas ao tráfico ilícito *do produto de suas atividades criminosas e eliminar, assim, o principal incentivo a essa atividade*, Interessadas em *eliminar as causas* profundas do problema do uso indevido de entorpecentes e de substâncias psicotrópicas, compreendendo a demanda ilícita de tais drogas e substâncias e *os enormes ganhos derivados do tráfico ilícito*” (ONU, 1988, Preâmbulo – grifos meus).

É a partir desse momento que as questões de natureza econômica e financeira passam a ocupar papel de destaque na justificação da intervenção penal sobre os chamados crimes transnacionais. Além da punição do indivíduo, a privação dos bens materiais advindos da prática considerada criminal passa a ser central na estruturação do modelo de intervenção. O raciocínio é simples: privar dos benefícios materiais obtidos pela atividade considerada criminal torná-la economicamente desinteressante e faria com que as pessoas nela envolvidas mudassem de atividade. A dissuasão aparece nesse discurso não apenas como decorrência da aplicação de uma pena, mas como efeito da privação dos benefícios materiais obtidos.²⁴

O grande propulsor dessa nova dinâmica são as transformações do sistema financeiro internacional, que colocam sérias dificuldades à localização e à apreensão do montante obtido em virtude da nova configuração desse sistema, pautado na liberalização e mobilidade do capital, na diversidade de produtos financeiros, na agilidade e no anonimato das operações e na existência de praças financeiras com um mínimo de regulação bancária, societária e fiscal. Ademais, o desenvolvimento e o crescimento dos centros financeiros *offshore* e, mais recentemente, do comércio eletrônico e das movimentações *online*, de modo geral contribuíram fortemente para apagar as fronteiras territoriais no interior do sistema financeiro internacional.²⁵

Foi nesse contexto que o Grupo de Ação Financeira sobre a Lavagem de Dinheiro (GAFI) começou a desenvolver suas atividades. Desde início da década de 90, esse organismo internacional protagoniza a elaboração e atualização do sistema antilavagem de dinheiro, por intermédio do documento “Quarenta Recomendações”. O objetivo primordial é atingir as

finanças do “crime organizado”. Com 33 países membros – dentre os quais o Brasil, desde 2000 – é possível afirmar que ao menos 75 países já incorporaram, em suas características essenciais, o modelo de atuação estatal criado pelo GAFI.²⁶

O alicerce fundamental do sistema antilavagem de dinheiro é o mecanismo de “comunicação de transação suspeita”. O sistema atribui a um conjunto de pessoas físicas e jurídicas que atuam direta ou indiretamente no sistema financeiro – bancos, corretoras, agências de seguros, casas de câmbio, cartões de crédito, bingos, etc. – o dever legal de identificar clientes, manter arquivos e comunicar transações acima de determinado valor ou consideradas suspeitas de lavagem de dinheiro.

No Brasil, de acordo com a Lei n. 9.613/98, que incorpora integralmente as quarenta recomendações do GAFI, o dever de comunicar alcança as operações financeiras que pareçam estar ocultando ou dissimulando a origem de bens ou valores provenientes de tráfico de drogas, terrorismo e seu financiamento, contrabando ou tráfico de armas, extorsão mediante seqüestro, crimes contra a Administração pública, crimes contra o sistema financeiro nacional, crimes praticados por organização criminosa e crime praticado por particular contra a Administração pública estrangeira. Essa lista, que já foi ampliada desde a promulgação da lei para acrescentar o financiamento do terrorismo e o crime praticado por particular contra a Administração pública estrangeira, poderá sofrer nova alteração, com o anteprojeto preparado pelo Gabinete de Gestão Integrada de Prevenção e Combate à Lavagem de Dinheiro (GGI-LD)²⁷. De acordo com esse texto, poderá constituir lavagem de dinheiro a ocultação ou dissimulação de capital oriundo de qualquer “infração penal”.

Enfim, para centralizar todas essas informações, é também recomendação do GAFI a criação de uma “unidade de inteligência financeira”. Dentre suas atribuições, está a centralização das comunicações de operações suspeitas de lavagem de dinheiro efetuadas pelo setor financeiro, a aplicação de sanções administrativas aos que deixarem de cumprir as obrigações, e o intercâmbio de informações com autoridades estrangeiras. No Brasil, a mesma Lei n. 9.613/98 criou para desempenhar essas funções o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), que será apresentado brevemente a seguir.

Essa estratégia, formulada e difundida mundialmente em um instrumento de *soft law*, foi, em vários aspectos, positivada na esfera internacional nas Convenções da ONU contra o Crime Organizado Transnacional e o Financiamento do Terrorismo.²⁸

Em 2003, entrou em vigor internacional a Convenção da ONU contra o Crime Organizado Transnacional (2000)²⁹. Em um âmbito de aplicação bastante amplo, a Convenção recomenda aos países signatários não apenas a criminalização de tipos expandidos de lavagem de dinheiro (art. 6º), corrupção (art. 8º) e crime organizado (art. 5º), mas também uma série de “medidas” para afrontar e prevenir estas atividades (arts. 7º, 9º, 30 e 31). Ademais, no que concerne à tipificação de novas condutas, ao lado do critério do caráter transnacional, mencionado acima, a Convenção apresenta um segundo critério para qualificar as “infrações graves”, às quais se

aplica também a Convenção: envolver um “grupo criminoso organizado”³⁰. A definição proposta na Convenção inclui, além do requisito de serem três ou mais pessoas, a intenção de obter, direta ou indiretamente, um “benefício econômico ou outro benefício material”.³¹

Da mesma forma, a Convenção da ONU para a Supressão do Financiamento do Terrorismo (1999)³², em vigor internacional desde 2002, estrutura-se a partir da seguinte premissa, expressa no preâmbulo: “o número e a gravidade dos atos terroristas internacionais dependem do financiamento que os terroristas venham a obter”. Com base nisso, estabelece como objetivos da Convenção, em primeiro lugar, obstar e neutralizar, *sem ameaçar o movimento legítimo de capital*, o financiamento direto ou indireto de atividades terroristas e a movimentação de fundos supostamente destinados a fins terroristas³³. E, em segundo lugar, intensificar o intercâmbio de informações sobre esses fundos. A Convenção estabelece ainda, para cada um dos crimes de sua competência, um conjunto de medidas “extrapenais”.

Em ambas as Convenções, essas medidas reproduzem, ao menos no que diz respeito à lavagem de dinheiro, os mesmos aspectos propostos pelo GAFI desde o início da década de 90: a exigência de que as instituições financeiras identifiquem clientes, mantenham arquivos e comunique operações suspeitas e o intercâmbio de informações por intermédio de um “serviço de informação financeira que funcione como centro nacional de coleta, análise e difusão de informação” (ONU, 2000, art. 7.1 a, b e ONU, 1999, art. 18.1 b). No caso do financiamento do terrorismo, a Convenção inclui medidas que garantam que as “instituições confirmem a identidade dos verdadeiros titulares dessas transações” e “a existência jurídica e a estrutura do cliente, obtendo de um cartório, do cliente ou de ambos, comprovação de constituição” (ONU, 1999, art. 18.1, b, i, ii). As duas Convenções dedicam também longos artigos para regulamentar o confisco do produto – da receita, dos fundos ou do valor equivalente – e o procedimento, interno e internacional, para esse fim (ONU, 2000, arts. 12 e 13 b e ONU, 1999, art. 8º), como fazia, de forma não tão sofisticada, a Convenção contra o Tráfico de Drogas (ONU, 1988, art. 5º).

A realização dos objetivos enunciados nessas Convenções tem ao menos duas condições. A primeira é a existência de regras jurídicas e administrativas voltadas a coletar e armazenar informações sobre esse capital, seus titulares, beneficiários, instituições bancárias de origem e destino. Regras que devem ser, ademais, comuns internacionalmente, de modo a possibilitar o intercâmbio das informações. A segunda é o desenvolvimento de mecanismos que permitam minimizar o abismo existente entre a dinâmica das operações no sistema financeiro internacional e o tempo próprio do procedimento judicial.

Parte das modificações que as estratégias de intervenção sobre os crimes transnacionais têm imposto aos Estados visa justamente satisfazer essas condições. Algumas delas serão apresentadas brevemente a seguir, a partir de ilustrações extraídas da prática recente dos Poderes da República brasileira³⁴. Com base nelas, buscarei apontar o rearranjo de funções do Legislativo, Judiciário e Executivo e, ao que parece, a prevalência desse último, em detrimento dos demais. O objetivo aqui não é apresentar um rol

exaustivo das mudanças que a incorporação dessa estratégia tem acarretado ao Estado brasileiro, muito menos delas extrair todas as implicações e desdobramentos. O objetivo é apenas indicar alguns pontos da imensa pauta de pesquisa que aguarda todos aqueles interessados em examinar a nova conformação do sistema de justiça criminal brasileiro determinada pela recepção das convenções internacionais em matéria penal.

O Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF)³⁵

O primeiro exemplo é a criação, em 1998, do COAF, uma “unidade de inteligência financeira”, vinculada ao Ministério da Fazenda, cujo colegiado é composto por órgãos do Poder Executivo³⁶. De natureza administrativa, portanto, o COAF exerce funções que antecedem e preparam a atuação do sistema de justiça criminal. É de acordo com as funções desempenhadas pelo órgão que as comunicações de transações suspeitas encaminhadas pelos setores econômicos obrigados são processadas, filtradas, cruzadas e remetidas à polícia ou ao Ministério Público Federal, para dar início a investigações propriamente criminais. Quando o intercâmbio envolve unidades de inteligência financeira de outros países, as informações são transmitidas por intermédio de uma rede de segurança (*Egmont Secure Web*).³⁷

Ocorre que ao intercâmbio de informações realizado pelo COAF não se aplica o mesmo conjunto de regras que regem atividades similares exercidas pela polícia judiciária, pelo Ministério Público ou pelo Poder Judiciário. De acordo com o último relatório publicado pelo COAF, disponível na internet, a Lei n. 9.613/98 dispensa tratado ou acordo para troca de informações com outras unidades de inteligência financeira sem, no entanto, indicar o dispositivo específico que contém tal autorização³⁸. O relatório indica ainda que, em virtude de outros países exigirem esse tipo de acordo, o COAF tem negociado documentos internacionais de caráter bilateral, com vistas a fundamentar o intercâmbio de informações.

Denominados “memorandos de entendimento” (MOUs), esses documentos são considerados de natureza política e, portanto, não estão sujeitos à aprovação ou ao conhecimento do Congresso Nacional³⁹. Ausente a exigência de aprovação de seu conteúdo pelo Poder Legislativo e a publicidade compulsória que dela advém, tampouco esses memorandos são disponibilizados no *site* do COAF. A única informação disponibilizada pelo órgão diz respeito à lista de países com os quais já se firmaram documentos dessa natureza.⁴⁰

O Departamento de Recuperação de Ativos Ilícitos e Cooperação Internacional (DRCI)

O segundo exemplo é a criação, em fevereiro de 2004, do Departamento de Recuperação de Ativos Ilícitos e Cooperação Internacional, no âmbito do Ministério da Justiça. Ao órgão cabe, entre outras coisas, processar os pedidos de *assistência jurídica*, que constituem uma forma de cooperação penal internacional baseada em acordos bilaterais⁴¹. Na qualidade de “autoridade central”, o DRCI concentra a tramitação dos pedidos de assistência tanto ativos – de órgãos do sistema de justiça brasileiro destinado ao exterior – quanto passivos – oriundos de autoridades estrangeiras para

cumprimento no Brasil. Nesse procedimento, a função primordial do DRCI é verificar o preenchimento dos requisitos legais, conforme a legislação brasileira e o direito internacional, e encaminhar a solicitação ao destinatário. Essa intermediação entre a autoridade solicitante e a autoridade que deverá cumprir o pedido de assistência jurídica permite abreviar e aprimorar a tramitação, em virtude da utilização de meios de comunicação como o fax e o correio eletrônico, de modo a minimizar as chances dos pedidos serem encaminhados ao destinatário incompletos e, conseqüentemente, devolvidos à origem para aditamento.⁴²

A utilização desse canal de cooperação depende da existência de acordo bilateral ou do oferecimento de garantia de reciprocidade. Atualmente, encontram-se vigentes no Brasil acordos de cooperação prevendo a assistência jurídica em matéria penal com os países do Mercosul, Colômbia, Estados Unidos da América, França, Itália, Peru e Portugal⁴³. Esses acordos são negociados e assinados pelas partes, e apenas passam a vigorar no Brasil após aprovação do Congresso Nacional e promulgação do Presidente da República.

A tramitação de pedidos de assistência jurídica de natureza judicial ou investigatória entre autoridades centrais encontra respaldo nas Convenções da ONU contra o Tráfico de Drogas (1988, art. 7.8) e contra o Crime Organizado Transnacional (2000, art. 18.13), ambas vigentes no Brasil. As regras que estabelecem a abrangência e os limites do procedimento são definidas pelas partes em acordo bilateral que, por sua vez, no caso brasileiro, é incorporada ao ordenamento jurídico, via decreto estabelecendo que o acordo deverá ser executado e cumprido. No entanto, o suporte normativo para esse tipo de cooperação conta apenas com um decreto que estabelece a competência do DRCI para exercer a função de autoridade central nos pedidos de cooperação, e uma portaria conjunta sobre o processamento de pedidos entre o DRCI, a Advocacia Geral da União e o Centro de Cooperação Jurídica Internacional do Gabinete do Procurador-Geral da República.⁴⁴

O que falta ao pedido de assistência, sobra às cartas rogatórias, que têm regras relativas ao procedimento e às condições de tramitação previstas em diversas partes do ordenamento jurídico brasileiro – Constituição Federal, Código de Processo Penal, Código de Processo Civil, Lei de Introdução ao Código Civil, além de regimento interno de tribunais e portarias⁴⁵, e que se destinam ao cumprimento de atos processuais – citações, interrogatórios, oitiva de testemunhas, perícias e diligências – que dependam de autoridades judiciárias estrangeiras.⁴⁶

IV. Conclusões

O rearranjo de funções no sistema de justiça criminal

Com esses dois novos órgãos no âmbito do Poder Executivo brasileiro, foram criadas as condições para o estabelecimento de dois novos canais de cooperação internacional: o intercâmbio de informações de natureza financeira com fins penais, realizada por nossa “unidade de inteligência financeira”, o COAF, com base em memorandos de entendimento, e a

cooperação direta, via pedidos de assistência jurídica, realizada pela “autoridade central” brasileira, o DRCl.

Com o aumento do número de acordos bilaterais assinados pelo Brasil, será ampliado o papel do Poder Executivo de realizar o meio de campo da cooperação penal internacional, de forma que ao Poder Judiciário ficarão apenas as medidas que, de acordo com o direito brasileiro, dependem de atuação judicial.

Ao mesmo tempo, o fortalecimento da cooperação internacional em matéria penal está diretamente vinculado à criação de “normas de diálogo” entre o direito brasileiro e os demais. Essas normas corporificam-se nos acordos bilaterais, no caso das informações de natureza penal, e nos memorandos de entendimento, no caso das informações de natureza administrativa. Em ambos os casos, a negociação desses documentos – que contêm normas referentes à produção de prova, à coleta de elementos do crime, etc., e que portanto têm o *status* de normas procedimentais ou de normas de parte geral – está a cargo do Poder Executivo, havendo revisão e controle por parte do Congresso Nacional apenas no caso dos acordos bilaterais, e não nos memorandos de entendimento.

Algumas questões sobre as novas estratégias de intervenção sobre crimes transacionais, em face do modelo tradicional pautado no direito penal dos Estados

No tocante ao binômio crime e pena, as três Convenções da ONU analisadas aqui propõem medidas extrapenais para lidar com os problemas que buscam afrontar, mas não deixam de indicar expressamente que os Estados deverão “caracterizar como delito penal”, “criminalizar” ou “tratar como crimes” esses problemas (respectivamente: ONU, 1988, art. 3.1; ONU, 2000, arts. 5º, 6º, 8º e 23 e ONU, 1999, art. 4º). As três Convenções enfatizam ademais que, para definir a sanção, os Estados deverão ter em conta a *gravidade* desses crimes (ONU, 1988, art. 3.4; ONU, 2000, art. 11.1 e ONU, 1999, art. 4.b). Apenas a Convenção contra o Tráfico de Drogas acrescenta: “(...) sanções proporcionais à gravidade dos delitos, tais como a pena de prisão, ou outras formas de privação de liberdade, sanções pecuniárias e o confisco”.

No caso das duas outras Convenções, nas quais não há menção à pena privativa de liberdade, é possível interpretá-las como uma abertura aos países para escolherem outros tipos de sanção quando da incorporação destas regras? Ou ainda, de forma mais ampla, pode-se considerar que a produção normativa internacional deixa espaço para uma incorporação criativa aos instrumentos jurídicos que extrapole as rígidas grades do modelo tradicional de intervenção penal?

Em segundo lugar, no que diz respeito ao isolamento das instituições do sistema de justiça criminal em face da criação do DRCl e do COAF, pode-se perguntar: Como será integrada a atuação desses órgãos ao sistema de justiça criminal? A esses procedimentos deverão ser aplicadas as mesmas regras e garantias referentes à produção da prova e ao intercâmbio de informações utilizadas no procedimento penal?

Finalmente, a extensão das finalidades da intervenção penal para abarcar o financiamento e o benefício material obtido em atividades consideradas criminais coloca uma série de indagações, dentre as quais: É possível ler essa estratégia como uma – ainda que tímida – investida jurídica visando a expandir o controle público sobre a riqueza mundial? Isto é, o aumento do controle e da fiscalização da atividade financeira e empresarial em geral poderia servir para comunicar o valor das normas que proíbem o desvio de verbas públicas, a sonegação de impostos, as fraudes, o comércio de substâncias proibidas?

Enfim, parece ser possível identificar nas convenções internacionais elaboradas no decorrer das últimas décadas um novo foco de atenção, ao lado da busca do indivíduo culpável: o capital produzido pelos chamados crimes transnacionais. Em face das características da sociedade contemporânea, e muito especialmente do sistema financeiro internacional, alcançar esse objetivo pressupõe alterações profundas nas instituições, no ordenamento jurídico e na atividade jurisdicional dos Estados.

Esse novo objetivo – e as alterações que impõe ao sistema de justiça criminal – pode ser visto como uma deturpação das funções (tradicionais) do direito penal, devendo, portanto, ser rejeitado ou não incorporado ao ordenamento jurídico interno. Ou pode ser visto como um passo em direção a uma mutação, a uma transformação da estrutura interna desse sistema, que passa a incorporar medidas, originalmente consideradas civis e administrativas, no rol de instrumentos que dispõe para lidar com determinados problemas. As dificuldades que essa segunda opção apresenta são muitas e de diversas ordens. Saná-las ou resolvê-las dependerá em grande parte da capacidade criativa dos juristas e formuladores de políticas públicas de se afastar das amarras do direito penal tradicional para elaborar formas de intervenção e de controle dos chamados crimes transnacionais, que transcendam – ou prescindam – da busca de um indivíduo culpável, para a ele atribuir uma pena privativa de liberdade.

Notas

1. Este item foi elaborado a partir de diferentes trabalhos de Alvaro Pires, dentre os quais, expressamente citados neste texto: Álvaro Pires, La formation de la rationalité pénale moderne au XVIII siècle, in Christian Debuyst et al., *Histoire des savoirs sur le crime et la peine: la rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, Louvain-la-Neuve, Belgique: Larcier, 1998, p. 1-220. (Perspectives Criminologiques, v. 2); Álvaro Pires, La 'Ligne Maginot' en droit criminel: la protection contre le crime versus la protection contre le prince. *Revue de Droit Penal et de Criminologie*, v. 81, n. 2, p.145-170, fev. 2001a; Álvaro Pires, in Maria Lúcia Karam (Org.), *Globalização, sistema penal e ameaças ao estado democrático de direito*, Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005, p. 191-220; Álvaro Pires, La rationalité pénale moderne, la société du risque et la juridicisation de l'opinion publique. *Sociologie et Sociétés*, v. 33, n. 1, p.179-204, 2001b; e, ainda, Álvaro Pires, Codifications et reformes pénales, in Laurent Mucchielle; Philippe Robert (Dir.), *Crime et sécurité, l'État des savoirs*, Paris: La Découverte, 2002, p. 84-96. Ver, ainda, Álvaro Pires, A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos, *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 68, p. 39-60, mar. 2004b; e Álvaro Pires, La Línea Maginot en el derecho penal: la protección contra el crimen versus la protección contra el príncipe, *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, São Paulo, v. 12, n. 46, p. 11-45, jan./ fev. 2004a.
2. Álvaro Pires, in Maria Lúcia Karam (Org.), *Globalização, sistema penal e ameaças ao estado democrático de direito*, cit., p. 193.
3. Álvaro Pires, in Maria Lúcia Karam (Org.), *Globalização, sistema penal e ameaças ao estado democrático de direito*, cit., p. 194.
4. Álvaro Pires, La formation de la rationalité pénale moderne au XVIII siècle, in Christian Debuyst et al., *Histoire des savoirs sur le crime et la peine: la rationalité pénale et la naissance de la criminologie*, cit.; e Álvaro Pires, La rationalité pénale moderne, la société du risque et la juridicisation de l'opinion publique, cit.
5. Álvaro Pires, La 'Ligne Maginot' en droit criminel: la protection contre le crime versus la protection contre le prince, cit., p. 155 (grifo no original).
6. Álvaro Pires, La 'Ligne Maginot' en droit criminel: la protection contre le crime versus la protection contre le prince, cit., p. 155 (tradução livre).
7. Álvaro Pires, La 'Ligne Maginot' en droit criminel: la protection contre le crime versus la protection contre le prince, cit., p. 146-152.
8. Álvaro Pires, La rationalité pénale moderne, la société du risque et la juridicisation de l'opinion publique. *Sociologie et Sociétés*, cit., p. 203).
9. Álvaro Pires, Codifications et reformes pénales, in Laurent Mucchielle; Philippe Robert (Dir.), *Crime et sécurité, l'État des savoirs*, cit., p. 13.
10. Ver, sobre as questões relacionadas à definição do caráter transnacional de atividades consideradas criminais: Christopher A. Corpora; John Picarelli; Louise Shelley, Les coulisses de la mondialisation: Global Crime Inc., *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Revue Trimestrielle de Sciences Sociales, n. 52, p. 10-11, 2003. Ver também, sob outro enfoque e com outros propósitos, a distinção entre "crime transnacional" e "crime supranacional" proposta por Mireille Delmas-Marty (O direito penal como

ética da mundialização, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, ano 14, n. 3, p. 287-304, jul./set. 2004).

11. Ver, sobre essa distinção: Maira Rocha Machado, *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*, São Paulo: Editora 34, 2004, p. 20.
12. Sobre o processo de afirmação histórica dos direitos humanos e o papel atribuído à tutela penal, especificamente no caso do racismo no Brasil, ver: Celso Lafer, *A internacionalização dos direitos humanos: Constituição, racismo e relações internacionais*, São Paulo, Manole, 2005, p. 39. Sob uma outra perspectiva, a relação entre direito penal e os direitos humanos é também abordada em: Mireille Delmas-Marty, *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris: PUF, 1992, p. 28. Para uma profunda análise dessa relação, ver: Álvaro Pires, *A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos*, cit., p. 39-60.
13. Sobre as diferentes formas de atuação jurisdicional geradas pelo genocídio de Ruanda, ver: Maira Rocha Machado, *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*, cit., p. 219, 93 e 97, respectivamente.
14. Todos esses elementos foram extraídos das Convenções da ONU contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes (1988), o Financiamento do Terrorismo (1999) e o Crime Organizado Transnacional (2000).
15. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York, em 15.11.2000, foi aprovada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 231, de 29.5.2003. Em 29.1.2004, o governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação na Secretaria Geral da ONU. A Convenção entrou em vigor internacional em 29. 9.2003, e no Brasil em 28.2.2004. E foi enfim promulgada pelo Presidente da República por meio do Decreto n. 5.015, de 12.3.2004.
16. A infração terá caráter transnacional, quando: " a) for cometida em mais de um Estado; b) for cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado; c) for cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou d) for cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutra Estado". A Convenção aplica-se aos seguintes crimes: participação em grupo criminoso, lavagem de dinheiro, corrupção e obstrução da Justiça. Aplica-se também às infrações graves – atos que constituam infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos, ou com pena superior – cometidas por organização criminosa e de caráter transnacional, na forma definida acima (arts. 2º e 3º).
17. A fraude de 242 milhões de dólares sofrida pelo Banco Noroeste em 1998 constitui um exemplo dessa fragmentação do "lugar do crime". Naquela ocasião, esse montante foi transferido das contas que a filial do banco das Ilhas Cayman mantinha no Banco Noroeste de Nova York, para contas de *offshores* em outros bancos nos Estados Unidos, Reino Unido e Suíça, a partir de ordens de pagamento que saíram da filial de São

Paulo. Com a falsificação da contabilidade do banco, esse dinheiro parecia permanecer nas contas respectivas. O destino final do montante foi a Nigéria. A reconstituição da operação fraudulenta e a localização do dinheiro só ocorreram com a colaboração dos cinco países envolvidos. Para uma descrição detalhada desse caso, ver: Domingos Fernando Refinetti, O caso Banco Noroeste, in Maira Rocha Machado; Domingos Fernando Refinetti (Orgs.), *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*, São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 113-136; e Babajide Ogundipe, Lavagem de dinheiro na Nigéria, " in Maira Rocha Machado; Domingos Fernando Refinetti (Orgs.), *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*, São Paulo: Quartier Latin, 2006, p. 171-176.

18. Sobre o intrincado mecanismo de determinação da competência desse Tribunal, ver Maira Rocha Machado, *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*, cit., p. 107. Nesse sentido, vale notar que 13% dos 1.732 casos encaminhados ao tribunal desde sua criação, foram rejeitados por não satisfazerem à exigência de que o crime seja cometido no território dos países-membros do Estatuto de Roma, ou por seus nacionais. (COUR PÉNALE INTERNATIONALE. *Bilan des communications reçues par le Bureau du Procureur de la Cour Pénale Internationale*. La Haye, le 10 février 2006. Disponível em: <www.icc-cpi.int>. Acesso em: 3 abr. 2006).
19. O crime de agressão, que integra o rol do Tribunal Penal Internacional, justamente por não gozar dessa consagração, foi mencionado, mas não tipificado no Estatuto de Roma.
20. Navanethem Pillay, La juez del genocidio de Ruanda (Entrevista), *El País Semanal*, n. 1.255, 15 out. 2000, p. 16-24.
21. Sobre a americanização do controle das drogas e um histórico da "guerra contra as drogas" na Europa, ver: Penny Green, *Drugs, trafficking and criminal policy: the scapegoat solution*, Winchester: Waterside Press, 1998, p. 31-44.
22. A Convenção contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas foi concluída em Viena, em 20.12.1988, e aprovada pelo Congresso Nacional, pelo Decreto Legislativo n. 162, de 14.6.1991. A Convenção entrou em vigor internacional em 11.11.1990 e foi promulgada no Brasil pelo Decreto n. 154, de 26.6.1991. É mencionada em diante como ONU, 1988.
23. "Artigo 3.1 - Cada uma das partes adotará as medidas necessárias para caracterizar como delitos penais em seu direito interno, quando cometidos internacionalmente: (...) b) (...) i) a conversão ou a transferência de bens, com conhecimento de que tais bens são procedentes de algum ou alguns dos delitos estabelecidos no inciso a) deste parágrafo, ou da prática do delito ou delitos em questão, com o objetivo de ocultar ou encobrir a origem ilícita dos bens, ou de ajudar a qualquer pessoa que participe na prática do delito ou delitos em questão, para fugir das consequências jurídicas de seus atos; ii) a ocultação ou o encobrimento, da natureza, origem, localização, destino, movimentação ou propriedade verdadeira dos bens, sabendo que procedem de algum ou alguns dos

- delitos mencionados no inciso a) deste parágrafo ou de participação no delito ou delitos em questão.” (ONU, 1988).
24. A escolha da dissuasão como finalidade precípua aparece explicitamente nessa Convenção: “As partes se esforçarão para assegurar que qualquer poder legal discricionário, com base em seu direito interno, no que se refere ao julgamento de pessoas pelos delitos mencionados neste artigo, seja exercido para dotar de eficiência máxima as medidas de detecção e repressão desses delitos, levando devidamente em conta a necessidade de se exercer *um efeito dissuasivo* à prática desses delitos.” (ONU, 1988, art. 3.6 – grifos meus).
 25. Sobre o impacto da expansão tecnológica e da internacionalização do mercado financeiro no direito, ver: José Eduardo Faria, *O direito na economia globalizada*, São Paulo: Malheiros, 1999, p. 59-110. E também: André-Jean Arnaud, *Entre modernidad y globalización: siete lecciones de historia de la filosofía del derecho y del Estado*, traducción de Natalie González Lajoie, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000, especialmente: El derecho de los mercados financieros entre modernidad y globalización (lección sexta), p. 201-238.
 26. O êxito da difusão mundial desse modelo deve ser atribuído, em grande medida, ao rigoroso sistema de monitoramento da incorporação das recomendações e à aplicação de contramedidas aos países-membros e não membros do GAFI que deixem de cumpri-las. Sobre a atuação do GAFI, ver: Máira Rocha Machado, *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*, cit., p. 127-201. O documento “Quarenta Recomendações” pode ser encontrado na página do GAFI <www.fatf-GAFI.org> – e, em português, na página do COAF (Conselho de Controle de Atividades Financeiras): <www.fazenda.gov.br/coaf>.
 27. Criado em dezembro de 2003 com o objetivo de articular as instituições governamentais envolvidas na atuação estratégica referente à lavagem de dinheiro e ao crime organizado, o GGI-LD é composto por órgãos do Poder Executivo, do Poder Judiciário e pelo Ministério Público e secretariado pelo DRCI-MJ. A lista completa de membros está disponível em: <www.mj.gov.br>, último acesso em: 24 fev. 2006.
 28. Sobre os instrumentos *soft law* em geral e os do GAFI em particular, ver: Máira Rocha Machado, *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*, cit., p. 45 e 207. Para uma compreensão geral do tema ver: Salem Hikmat Nasser, *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*, São Paulo: Atlas, 2005.
 29. A Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotada em Nova York, em 15.11.2000, foi aprovada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 231, de 29.5.2003. Em 29.1.2004, o governo brasileiro depositou o instrumento de ratificação na Secretaria Geral da ONU. A Convenção entrou em vigor internacional em 29.9.2003 e no Brasil, em 28.2.2004. E foi, enfim, promulgada pelo Presidente da República, por meio do Decreto n. 5.015 de

12.3.2004. Em 2005, esta Convenção já havia sido assinada por 147 países e ratificada por 102. É, em diante, designada como ONU, 2000. Mesmo havendo sido ratificada, esta Convenção não está plenamente incorporada à legislação nacional, já que nossa lei sobre o crime organizado de 1995, modificada em 2001, indica apenas que a lei se aplica a “procedimentos investigatórios que versem sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo” (art. 1o da Lei n. 9.034/95, modificada pela Lei n. 10.271/2001). O artigo 288 do Código Penal, por sua vez, estabelece simplesmente: “associarem-se mais de três pessoas, em quadrilha ou bando, para o fim de cometer crimes. Reclusão de 1 a 3. Parágrafo único: a pena aplica-se em dobro se o bando é armado.”

30. Grupo criminoso organizado: grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando certamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na presente Convenção, com a intenção de *obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material* (ONU, 2000, art. 2º, a – grifos meus)
31. Esse elemento está presente nas definições mais sofisticadas, ou nos “atributos conceituais chave” de crime organizado. Ver, nesse sentido, a resenha de John Braithwaite ao livro de Robert J. Kelly (Ed.), *Organized crime: a global perspective*, publicada em *Contemporary Sociology*, v. 16, n. 6, nov. 1987, p. 846-847.
32. Essa Convenção, adotada em Nova York, em 9.12.1999, encontra-se em vigor internacional desde 10.4.2002. No Brasil, a convenção foi aprovada pelo Congresso Nacional em 30.6.2005 e promulgada pelo Presidente da República, por meio do Decreto n. 5.640, de 26.12.2005. É designada, daqui em diante, por ONU, 1999. Desde 2005, a Convenção conta com 132 países signatários e 54 Estados-partes, dos quais 50 ratificaram o instrumento após 11.9.2001.
33. A preocupação com a ameaça ao movimento legítimo de capital é também expressa na Convenção contra o Crime Organizado Transnacional, não no preâmbulo, mas no artigo destinado às medidas de combate à lavagem de dinheiro. Dentre elas, estão mecanismos para “detectar e vigiar o movimento transfronteiriço de numerário e títulos negociáveis (...) sem, por qualquer forma, restringir a circulação de capitais lícitos” (ONU, 2000, art. 7.2).
34. A descrição realizada a seguir foi originalmente elaborada para: Machado, Maira Rocha Machado, O sistema antilavagem de dinheiro e a cooperação internacional no Brasil, in Alberto do Amaral Júnior; Kathia Martin Chenut (Orgs.), *Globalização e internacionalização do direito penal*. (no prelo).
35. Artigos 14 a 17 da Lei n. 9.613/98. O COAF teve seu estatuto aprovado pelo Decreto n. 2.799, de 8.10.1998, e seu regimento interno pela Portaria do Ministro da Fazenda n. 330, de 18.12.1998. O COAF é composto por representantes do Banco Central, da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP), da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e da Secretaria da Receita Federal,

- nomeados pelo Ministro da Fazenda. E ainda por representantes da Subsecretaria de Inteligência da Casa Militar da Presidência da República, do Departamento de Polícia Federal e do Ministério de Relações Exteriores, nomeados pelos respectivos Ministros de Estado (arts. 16 da Lei n. 9.613/98 e 2º, incs. I a VIII e parágrafo único do Estatuto do COAF). Em 2003, esse dispositivo da Lei n. 9.613/98 foi alterado para, dentre outras modificações, incluir a Controladoria Geral da União. No último relatório de atividades do COAF, a lista de membros inclui o Ministério da Justiça e o Ministério da Previdência Social e, ainda, substitui a Subsecretaria de Inteligência da Casa Militar da Presidência da República pela Agência Brasileira de Inteligência – ABIN (Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, *Relatório de Atividades 2004*, Brasília, fevereiro de 2005, p. 4 - Disponível em: <<https://www.fazenda.gov.br/coaf/portugues/download/Relatorio-Atividades-2004.pdf>>).
36. De acordo com o Decreto n. 5.136, de 7.7.2004, o COAF é um dos órgãos colegiados que compõem a estrutura organizacional do Ministério da Fazenda (art. 2º, III, f). Os órgãos que compõem o colegiado estão listados acima.
 37. Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), *Relatório de Atividades 2004*, fevereiro de 2005, cit., p. 6. O relatório revela ainda que, em 2003 e 2004, foram recebidos 140 pedidos de informação de outras unidades de inteligência financeira e encaminhados 233. Esses pedidos estão discriminados no relatório apenas por país.
 38. O único dispositivo que se refere ao intercâmbio de informações diz simplesmente que “o COAF deverá ainda coordenar e propor mecanismos de cooperação e troca de informações que viabilizem ações rápidas e eficientes no combate à ocultação ou dissimulação de bens, direitos e valores” (art. 14, § 2º da Lei n. 9.613/98) (Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, *Relatório de Atividades 2004*, fevereiro de 2005, cit., p. 14).
 39. Sobre a natureza do “memorando de entendimento” em comparação com os instrumentos de *soft law* e o papel por ele desempenhado na produção normativa internacional, ver: Maira Rocha Machado, *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*, cit., p. 45-52 e 207-210).
 40. O COAF firmou “memorandos de entendimento” com 12 países – Argentina, Bélgica, Bolívia, Colômbia, Coréia, Espanha, França, Guatemala, Panamá, Paraguai, Rússia, Tailândia e Ucrânia – e está negociando a assinatura de outros 6 com Albânia, Antilhas Holandesas, Austrália, Bulgária, Indonésia e Venezuela (Conselho de Controle de Atividades Financeiras - COAF, *Relatório de Atividades 2004*, fevereiro de 2005, cit., p. 14).
 41. O Decreto n. 4.991, de 18.2.2004, aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções gratificadas do Ministério da Justiça (art. 13, IV do Anexo 1). Com a criação do Departamento, a tramitação de pedidos de cooperação passou a ser catalogada e submetida a acompanhamento. Na página web do

Ministério da Justiça, é possível consultar mensalmente o relatório estatístico contendo dados brutos sobre solicitações de cooperação jurídica internacional, diretas e indiretas, ativas e passivas, e seus resultados. As informações estão divididas por país, região de procedência, destino e assunto.

42. A possibilidade de utilizar outros meios de comunicação é prevista expressamente em alguns acordos bilaterais firmados pelo Brasil. O acordo com o Mercosul, por exemplo, estabelece que “se a solicitação for transmitida por telex, fac-símile, correio eletrônico ou meio equivalente, deverá ser confirmada por documento original firmado pela autoridade requerente, dentro dos 10 (dez) dias seguintes a sua formulação (...)” (art. 6.2). No mesmo sentido, porém com outro prazo, o acordo com a Colômbia (art. 4.2).
43. No *site* do Ministério da Justiça é possível consultar a lista das autoridades centrais e a íntegra dos acordos vigentes no Brasil.
44. De acordo com o Decreto n. 4.991/2004, que cria o DRCI-MJ, a ele compete, entre outros, “negociar acordos e coordenar a execução da cooperação jurídica internacional” (art. 13, III). Publicada no *DOU* de 28.10.2005, a Portaria dispõe sobre a tramitação de pedidos de cooperação jurídica internacional em matéria penal entre o Ministério da Justiça, o Ministério Público Federal e a Advocacia Geral da União.
45. Constituição Federal de 1988 (alterada em 2004): artigos 105, I, I e 109, X; Código de Processo Penal de 1941: artigos 780 a 786; Código de Processo Civil de 1973: artigos 211 e 212; Lei de Introdução ao Código Civil de 1942: artigos 12 e 17, além da Portaria n. 26, de 14.8.1990, do Ministério da Justiça e da Resolução n. 9, de 4.5.2005, do Superior Tribunal de Justiça.
46. Sobre a tramitação e as condições necessárias ao cumprimento das cartas rogatórias ativas e passivas ver, além das informações constantes no *site* do Ministério da Justiça: Susan Kleebank, *Cooperação judiciária por via diplomática. Avaliação e propostas de atualização do quadro normativo*, Brasília: Instituto Rio Branco, Fundação Alexandre Gusmão, 2004, p. 39-78; Antenor Madruga, O Brasil e a jurisprudência do STF na Idade Média da cooperação internacional, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 54, p. 291-311, maio/jun. 2005; Maira Rocha Machado, Cooperação penal internacional no Brasil: as cartas rogatórias passivas, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 53, p. 98-118, mar./abr. 2005; e Maira Rocha Machado, O sistema antilavagem de dinheiro e a cooperação internacional no Brasil, in Alberto do Amaral Júnior; Kathia Martin Chenut (Orgs.), *Globalização e internacionalização do direito penal* (no prelo).

Referências

ARNAUD, André-Jean. *Entre modernidad y globalización: siete lecciones de historia de la filosofía del derecho y del Estado*. Tradução de Natalie González Lajoie. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2000.

BRAITHWAITE, John. Organized crime: a global perspective. *Contemporary Sociology*, v. 16, n. 6, p. 846-847, nov. 1987. Resenha de: KELLY, Robert Joseph.

- Organized crime: a global perspective*. Totowa, NJ: Rowman & Littlefield, 1986.
- CORPORA, Christopher A.; PICARELLI, John; SHELLEY, Louise. Les coulisses de la mondialisation: Global Crime Inc. *Les Cahiers de la Sécurité Intérieure*, Revue Trimestrielle de Sciences Sociales, n. 52, p. 10-11, 2003. Disponível em: <<http://www.american.edu/traccc/resources/publications/shelle71.pdf>>.
- COUR PÉNALE INTERNATIONALE. *Bilan des communications reçues par le Bureau du Procureur de la Cour Pénale Internationale*. La Haye, le 10 février 2006. Disponível em: <www.icc-cpi.int>. Acesso em: 3 abr. 2006.
- DELMAS-MARTY, Mireille. O direito penal como ética da mundialização. *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, ano 14, n. 3, p. 287-304, jul./set. 2004
- _____. *Les grands systèmes de politique criminelle*. Paris: PUF, 1992.
- FARIA, José Eduardo. *O direito na economia globalizada*. São Paulo: Malheiros, 1999.
- GREEN, Penny. *Drugs, trafficking and criminal policy: the scapegoat solution*. Winchester: Waterside Press, 1998.
- KLEEBANK, Susan. *Cooperação judiciária por via diplomática. Avaliação e propostas de atualização do quadro normativo*. Brasília: Instituto Rio Branco. Fundação Alexandre Gusmão, 2004.
- LAFER, Celso. *A internacionalização dos direitos humanos*. Constituição, racismo e relações internacionais. São Paulo, Manole, 2005.
- MACHADO, Maíra Rocha. O sistema antilavagem de dinheiro e a cooperação internacional no Brasil. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto do; CHENUT, Kathia Martin (Orgs.). *Globalização e internacionalização do direito penal*. (no prelo).
- _____. Cooperação penal internacional no Brasil: as cartas rogatórias passivas. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 53, p. 98-118, mar./abr. 2005.
- _____. *Internacionalização do direito penal: a gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Editora 34, 2004.
- MADRUGA, Antenor. O Brasil e a jurisprudência do STF na Idade Média da cooperação internacional. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, n. 54, p. 291-311, maio/jun. 2005.
- NASSER, Salem Hikmat. *Fontes e normas do direito internacional: um estudo sobre a soft law*. São Paulo: Atlas, 2005.
- OGUNDIPE, Babajide. Lavagem de dinheiro na Nigéria. In: MACHADO, Maíra Rocha; REFINETTI, Domingos Fernando (Orgs.). *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 171-176.
- PILLAY, Navanethem. La juez del genocidio de Ruanda (Entrevista). *El País Semanal*, n. 1.255, 15 out. 2000, p. 16-24.
- PIRES, Álvaro. Globalização, sistema penal e ameaças ao estado democrático de direito. In: KARAM, Maria Lúcia (Org.). *Globalização, sistema penal e ameaças ao estado democrático de direito*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2005. p. 191-220.

PIRES, Álvaro. La Línea Maginot en el derecho penal: la protección contra el crimen versus la protección contra el príncipe. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 12, n. 46, p. 11-45, jan./fev. 2004a.

_____. A racionalidade penal moderna, o público e os direitos humanos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 68, p. 39-60, mar. 2004b.

_____. Codifications et reformes pénales. MUCCHIELLE, Laurent; ROBERT, Philippe (Dir.). *Crime et sécurité, l'État des savoirs*. Paris: La Découverte, 2002. p. 84-96.

_____. La 'Ligne Maginot' en droit criminel: la protection contre le crime versus la protection contre le prince. *Revue de Droit Penal et de Criminologie*, v. 81, n. 2, p. 145-170, fev. 2001a.

_____. La rationalité pénale moderne, la société du risque et la juridicisation de l'opinion publique. *Sociologie et Sociétés*, v. 33, n. 1, p. 179-204, 2001b.

_____. La formation de la rationalité pénale moderne au XVIII siècle. In: DEBUYST, Christian et al. *Histoire des savoirs sur le crime et la peine: la rationalité pénale et la naissance de la criminologie*. Louvain-la-Neuve, Belgique: Larcier, 1998. v. 2, p. 1-220. (Perspectives Criminologiques, v. 2).

REFINETTI, Domingos Fernando. O caso Banco Noroeste. In: MACHADO, Maira Rocha; REFINETTI, Domingos Fernando (Orgs.). *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. p. 113-136.

Capítulo 15 - O poder de atuação dos cidadãos na governança da justiça: reflexões sobre a Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa*

J. Andrew Grant**

*"O Relatório da Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa é totalmente abrangente, pois não somente expõe os infratores e identifica as vítimas, mas também serve como um espelho por meio do qual todos os cidadãos de Serra Leoa podem, e são, de fato, encorajados a examinar seus próprios papéis no conflito."*¹

*"Não queremos que nos lembrem todos os dias daquelas atrocidades... Queremos colocá-las no passado e avançar para o futuro."*²

Introdução

A prestação do serviço de justiça é um importante componente na reconstrução de comunidades pós-conflitos. Inspirando-se nas experiências do Tribunal de Nuremberg que seguiram a Segunda Guerra Mundial, recentemente cresceu o sentimento relativo à necessidade de se criarem iniciativas de justiça de transição, o que levou ao estabelecimento de uma gama de comissões de verdade e reconciliação, tribunais especiais, tribunais criminais especiais, e notadamente, o Tribunal Criminal Internacional (ICC).

* O autor agradece ao Social Sciences and Humanities Research Council of Canada (SSHRC) pelo financiamento da pesquisa, ao Center for International and Comparative Studies (CICS) da Universidade de Northwestern University de Evanston, EUA, e à Campaign for Good Governance (CGG) de Freetown, Serra Leoa, que ofereceram apoio institucional valioso para este projeto de pesquisa. O autor é responsável pelas opiniões expressas aqui, que não representam necessariamente a visão das instituições citadas.

** Professor Assistente do Departamento de Estudos Políticos da Queen's University em Kingston, Canadá. Durante o ano letivo de 2005-2006, foi aluno de pós-doutorado do Conselho de Pesquisa em Humanidades e Ciências Sociais no Centro de Estudos Comparativos e Internacionais da Northwestern University. Recebeu seu título de PhD em Ciência Política na Dalhousie University, em 2005. De abril a junho de 2003, foi participante da Campanha para a Boa Governança em Freetown, Serra Leoa. Seu programa básico de pesquisa analisa como a interação entre a governança global e a governança nacional impacta a mineração de diamantes e é uma estratégia para a melhoria da segurança humana e das possibilidades de desenvolvimento no oeste africano. Seus outros interesses em pesquisa incluem iniciativas de governança global de pequenos armamentos e armas leves, relações Norte-Sul, a economia política internacional de conflitos violentos, reconstrução e conflito pós-justiça, e segurança internacional e regional. É co-editor (com Fredrik Söderbaum) de: *The new regionalism in Africa*. Ashgate, 2003). Também é pesquisador decano do Centro de Estudos em Política Externa da Dalhousie University.

O Tribunal Criminal Internacional de Ruanda (ICTR), o Tribunal Criminal Internacional da Iugoslávia (ICTY) e o Tribunal Especial de Serra Leoa (SCSL) focam-se nos crimes de guerra, na apreciação de questões legais relativas à culpa, na responsabilização e na prolação de sentenças. Por outro lado, há organismos que procuram verificar a “verdade”, tais como a Comissão de Verdade de El Salvador, ou a promover *tanto* a “verdade” quanto a “reconciliação”, como a amplamente divulgada Comissão de Reconciliação e Verdade da África do Sul (South Africa Truth and Reconciliation Commission – SATRC) e o foco do presente estudo, a Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa (Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission – SLTRC).

As capacidades operacionais, estruturas legais e resultados da governança dessas instituições variam de um contexto a outro. A última variável da lista – governança – é da maior relevância para o presente estudo. Essencialmente, a governança está relacionada à maneira como as instituições funcionam na prática e qual o seu impacto sobre os indivíduos. Torna-se, portanto, muito importante localizar e avaliar o papel do poder de atuação dos cidadãos na real governança da justiça e como se aplica em Serra Leoa.

Embora muitas vezes tumultuada, a operação da SLTRC é sintomática dos desafios que fazem parte da tentativa de se fazer justiça em ambientes pós-conflitos. Além disso, conforme sugerem as citações apresentadas no início, há atitudes divergentes relativas à justiça transitória em Serra Leoa. Estabelecida por meio de um decreto parlamentar, e acompanhada pela comunidade internacional, a SLTRC procurou registrar abusos de direitos humanos que ocorreram durante a guerra civil de Serra Leoa e promover um processo de cura nacional. Após vários atrasos e dificuldades financeiras, realizou-se um processo de audiências públicas e fechadas em todo o país, ouvindo-se o testemunho de vítimas e infratores. No dia 5 de outubro de 2004, a SLTRC entregou oficialmente seu relatório final ao presidente de Serra Leoa Alhaji Ahmad Tejan Kabbah. Colocou-se à disposição do público em geral e da comunidade internacional, no início de 2005³, o relatório final da SLTRC, contendo aproximadamente 5.000 páginas⁴. Esse longo documento apresenta a missão da SLTRC, o relato histórico da guerra civil e uma coletânea de declarações e depoimentos, assim como uma série de descobertas e recomendações sobre como promover a justiça restaurativa no país.

Este capítulo foi direcionado pelas seguintes considerações e questionamentos. A SLTRC obteve sucesso no seu objetivo de trazer justiça no âmbito das instituições formais para evitar atos de retribuição do tipo “justiceiros”? Até que ponto os cidadãos desempenharam um papel no processo da SLTRC? Quais são as perspectivas de longo prazo para a justiça restaurativa e, no devido tempo, para a paz e a segurança em Serra Leoa? Resumindo, este estudo de caso da SLTRC procura trazer contribuições para a literatura sobre justiça e segurança para o complexo relacionamento entre o poder de atuação dos cidadãos e a governança da justiça, tanto em Serra Leoa, como em outros lugares.

Poder de atuação dos cidadãos, governança e justiça

Poder de atuação dos cidadãos, governança e justiça são conceitos controversos, cuja definição varia de um contexto para outro. Não é

uma tarefa fácil quantificar o poder de atuação dos cidadãos, a governança e a justiça. Mesmo que se fale de poder de atuação dos cidadãos forte versus fraco, boa ou má governança, justiça no lugar de injustiça, esses termos didáticos devem ser reconhecidos como tipos ideais. De preferência, deve-se compreendê-los como indicadores aproximados – e subjetivos – dentro de um espectro amplo e contínuo.

Ao examinar esses conceitos mais profundamente, vemos que o poder de atuação dos cidadãos é apresentado por meio da habilidade de participar da vida pública e das instituições cívicas. A participação ativa da governança não é somente desejável, mas também “tanto é vista como um direito como uma responsabilidade” (Commonwealth Foundation; CIVICUS, 1999, p. 77). Enquanto processos de governo executados de cima para baixo podem dar forma e até dominar a governança, esta implica na promoção de um conjunto mais descentralizado de articulações, enquanto ainda oferece pelo menos um grau mínimo de ordenamento (Krahmann, 2003; Selby, 2003). Essas articulações podem tomar a forma de instituições cívicas (ou públicas) que, por sua vez, desempenham um importante papel em definir a maneira pela qual o controle é exercido. Ao longo da história da humanidade, indivíduos e sociedades defrontam-se com a noção de justiça. Concomitantemente, moldou-se a justiça de acordo com as circunstâncias, tendo sido suplantada pela demanda popular e manipulada por meio dos processos políticos. Os contornos da justiça são codificados em leis. Sob uma estrutura de “retribuição”, faz-se justiça por meio da punição daqueles que violaram ou transgrediram a lei.

Entretanto, a SLTRC se preocupou com diferentes formas de justiça. A principal determinação da SLTRC foi a de promover justiça “restaurativa”, que busca invocar a cura social, não somente entre as vítimas, mas também entre os infratores. Justiça restaurativa busca esses objetivos por meio do reconhecimento e retratação pública dos infratores para com as vítimas e seus familiares, assim como para a comunidade como um todo (Amstutz, 2005). A SLTRC também buscou oferecer justiça do tipo “distributiva”, ao recomendar que se providenciassem vários instrumentos de compensação não monetária e reparações na forma de assistência à saúde, formação educacional e vocacional, e concessão de microcréditos. Por exemplo, reivindicou-se que o governo de Serra Leoa oferecesse um serviço de saúde completo e fisioterapia para cada um que tivesse sofrido amputação na guerra civil, e serviço de saúde básico para sua/seu esposa(o) e filhos (abaixo de 18 anos)⁵. Esse benefício de serviço de saúde deveria incluir o uso de próteses e durar até a morte da vítima de amputação.

Enquanto as recomendações contidas no relatório final da SLTRC são tão nobres quanto numerosas, o objetivo deste capítulo é discernir as perspectivas de longo prazo da justiça restaurativa e a paz e segurança em Serra Leoa. Torna-se necessário fazer um breve exame das origens e eventos da guerra civil de Serra Leoa para se poder compreender o contexto histórico e o atual ímpeto por justiça restaurativa no país.

Um breve histórico e visão geral da guerra civil de Serra Leoa

Há uma tendência entre comentaristas e a mídia ocidentais⁶ em apresentar as guerras civis africanas como conflitos tribais ou étnicos. Como

argumentei em outra obra (Grant, 2005), a deflagração da guerra civil de Serra Leoa não se baseou em inimizades étnicas, nem em motivos religiosos (Penfold, 2005). Pelo contrário, as sementes da guerra civil de Serra Leoa remontam a décadas de governos autoritários e corruptos, o que teve início logo após a conquista da independência do Reino Unido.⁷

Da mesma maneira que aconteceu em muitas colônias inglesas na África, as elites políticas, econômicas e intelectuais de Serra Leoa começaram a se agitar pela independência na década de 1950. Após a independência em 1961, o governo de Serra Leoa foi dirigido por Milton Margai, com o Partido do Povo de Serra Leoa (SLPP). Milton Margai e o SLPP eram a favor de uma abordagem de desenvolvimento econômico e governo “gradualista”, seguindo uma tendência mais liberal herdada dos ingleses. Milton Margai morreu em 1964 e foi sucedido por seu irmão Albert. A morte de Milton Margai também coincidiu com uma mudança na forma de governo, que passou de liberal para mais autoritário. Albert Margai procurou aumentar o poder do seu gabinete, enquanto expunha os benefícios de se estabelecer um Estado com partido único. A despeito de haver rejeitado a proposta de um Estado unipartidário, em resposta ao descontentamento popular, Margai perdeu as eleições de 1967 para o principal partido de oposição, o Congresso de Todo Povo (APC), dirigido por Siaka Probyn Stevens. Antes que Stevens tomasse posse, entretanto, o brigadeiro David Lansana tomou o poder e ordenou sua prisão, com base na acusação de crime eleitoral. Um dia depois, Lansana foi substituído por um grupo de majores do exército, que formaram o Conselho de Reforma Nacional (NRC). Após o intervalo de um ano, o NRC sofreu um golpe, por meio do qual um grupo de oficiais tomou o poder e convidou Stevens a retornar de seu exílio voluntário na Guiné e ocupar a posição de Primeiro Ministro (Clapham, 1976).

No início de sua carreira política, Stevens se apresentava como democrata. Num esforço evitar as divisões que surgiram durante o período militar de 1967-1968, Stevens estabeleceu um governo de estilo coalizão/aliança que incluiu o SLPP e membros independentes do Parlamento. Entretanto, até 1971, Stevens havia manipulado a Constituição para que o país se tornasse uma república e o fizesse presidente. Ao longo da década de 1970, Stevens continuou a aumentar seus poderes políticos. Em 1978, o presidente elaborou um projeto de lei que propunha a criação de um Estado unipartidário⁸. O projeto de lei foi apresentado na forma de um referendo nacional, que se tornou lei após receber duvidosos 97% de apoio eleitoral (Gberie, 2005, p. 28). Durante esse tempo, o presidente aumentou consistentemente seu controle sobre as redes de comércio formal e informal, com o objetivo de sustentar seu domínio “clientelista” e patrimonial sobre o cargo político que ocupava (Reno, 1995). É importante dizer que Stevens e seus apoiadores nos altos escalões do governo dilapidaram os lucros da exportação de diamantes, arruinando de forma importante uma das fontes mais importantes de renda de comércio exterior.

Em 1985, Stevens decidiu se aposentar do cargo. Ele cuidadosamente orquestrou a transferência do poder para um sucessor escolhido a dedo, seu antigo chefe do Exército, Joseph Saidu Momoh. Uma das primeiras proclamações de Momoh como presidente foi a de livrar o país da corrupção por meio da liberalização política e revitalizar sua economia, ao aderir a

uma série de programas de ajustes estruturais (SAPs). Mesmo que Momoh fosse um sincero nas suas intenções, a ele faltavam a astúcia política e sagacidade geral de Stevens. Além disso, os antigos comparsas de Stevens continuavam a operar suas redes “clientelistas” ilícitas por baixo do pano. Assim, e talvez sem que fosse intencional, tornou-se o regime de Momoh, denominado “Nova Ordem”, pouco mais que um esquema que oferecia cobertura para a corrupção que caracterizara o mandato do seu antecessor.

Até o meado dos anos 1990, uma geração de governos corruptos e autoritários havia criado um ressentimento geral no país. Grande parte da população de Serra Leoa estava desempregada ou subempregada, com frequência tentando sobreviver em diversas áreas da economia informal e clandestina. Os jovens rapazes, tanto na área urbana como rural, ficaram particularmente alienados, tornando-se assim campo fértil para o recrutamento pela Frente Revolucionária Unida (RUF) e seu dirigente Foday Saybanah Sankoh (Abdullah; Muana, 1998). No dia 23 de março de 1991, a RUF lançou uma campanha de insurreição contra o governo de Serra Leoa, a partir de bases na Libéria, atravessando a Ponte do Rio Mano em Bomaru e, em seguida, ocupando os distritos de Kailahun e Pujehun. O contingente inicial da RUF era relativamente pequeno, compreendendo o número estimado de 100 a 300 homens, e era dividido em dois grupos. Com o apoio do comandante de guerra liberiano Charles Taylor, o intrépido grupo rebelde focalizou seus esforços na conquista o controle das áreas produtoras de diamantes no distrito de Kono e redondezas⁹. A mera existência de diamantes não causou a guerra. Entretanto, com a continuidade do conflito, a RUF conseguiu usar os recursos da venda de diamantes brutos para financiar sua campanha armada e restringir uma importante fonte de receita (e apoio) do governo central em Freetown. Apesar do fato de que alguns jovens lúmpens da Província Oriental aderirem voluntariamente a RUF, muitos eram recrutados à força, formando-se crescentes fileiras de rebeldes (Abdullah; Muana, 1998, p. 178). A guerra civil rapidamente começou a pesar sobre a população civil. No espaço de cerca de um ano de conflito civil, mais de 10.000 pessoas haviam sido mortas (Zack-Williams, 1999, p. 149). O número de pessoas deslocadas pela guerra passou de 2 milhões – mais de um terço da população do país, e as estimativas de pessoas mortas durante a guerra civil varia entre 50.000 e 200.000¹⁰. A população civil de Serra Leoa foi sujeita a tortura e amputações e atos de violência sexual, como o estupro. A escravidão sexual também era generalizada durante a guerra civil de Serra Leoa, e as mulheres e meninas eram “casadas” com “maridos do mato” da RUF ou outras facções armadas. Mesmo depois destes tais “casamentos”, as mulheres e meninas eram freqüentemente sujeitas a estupro individual ou coletivo. De acordo com uma estimativa, entre 215.000 e 257.000 mulheres sofreram alguma forma de violência sexual durante a guerra civil (Human Rights Watch, 2003, p. 25). Em outras palavras, quase 10 por cento da população feminina do país sofreram violência sexual.¹¹

No início dos anos 1990, poucos puderam prever que a guerra civil de Serra Leoa duraria quase onze anos, sujeitando a população civil a muito sofrimento e dificuldades. Um conjunto de governos ineficazes passou, enquanto o país presenciava três golpes militares, entre 1992 e 1997. Apesar da guerra civil de Serra Leoa chegar oficialmente ao fim em janeiro de 2002,

diversas ofertas foram apresentadas à RUF pedindo o fim pacífico da guerra civil. O primeiro acordo de paz entre o governo de Serra Leoa e a RUF foi o Acordo de Paz Abidjan, de novembro de 1996. As negociações reconheceram a RUF como atores “legítimos” e ofereceram anistia ao grupo rebelde, em troca do fim das hostilidades e a transformação da Frente em partido político. Apesar de se considerar o estabelecimento de uma espécie de “comissão da verdade” durante as negociações do Acordo de Paz Abidjan, discussões concretas sobre uma comissão formal surgiram somente na rodada de conversações de paz de Lomé.

Apesar do otimismo cauteloso de muitos setores no momento da assinatura, o Acordo de Paz Abidjan foi em geral ineficaz, pois alguns segmentos da RUF voltaram à guerra, após um breve intervalo. Parte da comunidade internacional, incluindo os Estados Unidos, buscaram realizar outro acordo de paz para Serra Leoa, não se sentindo impedidos pela natureza dupla da RUF e talvez por se sentirem culpados pela guerra em Ruanda. O resultado foi a assinatura do Acordo de Paz de Lomé, em julho de 1999, que foi intermediado pelo Reverendo Jesse Jackson (como enviado especial da administração Clinton para a África) e o hoje falecido presidente do Togo, e então coordenador da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (ECOWAS) Gnassingbé Eyadema. Apesar de a RUF continuar a lançar ataques esporádicos e outras ofensivas menores contra a CDF, o Exército de Serra Leoa (SLA) e as forças da Missão das Nações Unidas em Serra Leoa (UNAMSIL), ao longo do período que durou desde a segunda metade de 1999, e entrando em 2001, o Acordo de Paz de Lomé mostrou-se instrumental eficaz para fazer cessar as hostilidades e encerrar a guerra civil de Serra Leoa.

O Acordo de Paz de Lomé

O Acordo de Paz de Lomé apresentou cláusulas similares àquelas contidas no malfadado e amplamente ineficaz Acordo de Paz de Abidjan, em que ambos determinavam o cessar fogo e a anistia ampla para todos os combatentes. É importante salientar que o Acordo de Paz de Lomé também levou à introdução de tropas das Nações Unidas em Serra Leoa para dar sustentação ao acordo de paz, em novembro de 1999. Sob os auspícios da UNAMSIL, uma grande parte da RUF entregou suas armas até 2001 – apesar de que algumas facções rebeldes continuaram a se engajar em escaramuças menores com contingentes da UNAMSIL, nas regiões de minas de diamante, na parte oriental do país. No seu auge, em março de 2002, a UNAMSIL era a maior concentração de tropas da ONU da época, com 17.368 combatentes ativos no país.

Apesar das cláusulas de cessar fogo constituírem um fator central do acordo de paz, um dos aspectos mais controvertidos do Acordo de Paz de Lomé foi o que deu a Foday Sankoh o posto de Vice-Presidente, juntamente com a pasta ministerial de recursos minerais (incluindo diamantes), a Comissão para Gestão de Recursos Minerais Estratégicos. Dessa forma, Sankoh foi colocado num cargo de muita influência no governo. Logo, o Vice-Presidente começou a abusar de sua posição. Vários empresários representando diversas firmas de mineração de pequeno e médio porte e

exportadoras de minerais se encontraram com ele, com o objetivo de assegurar contratos de exportação dos diamantes de Serra Leoa. Sankoh relutou em divulgar os detalhes dos possíveis acordos de mineração, que indubitavelmente incluíam volumosas propinas para ele. A despeito de Jesse Jackson tê-lo publicamente comparado a Nelson Mandela (Gberie, 2005, p. 158), Sankoh começou a lançar ataques verbais contra o Secretário geral da ONU Kofi Annan e contra as operações da UNAMSIL no país. Em meados de 2000, a RUF começou a desafiar abertamente o acordo de paz, ao aumentar seus ataques aos soldados da UNAMSIL, bloquear ações de assistência humanitária, e negar-se a libertar presos políticos. Em maio de 2000, um grupo de manifestantes e tropas da UNAMSIL cercou a casa de Sankoh em Freetown. Temendo um golpe liderado por Sokoh, a UNAMSIL começou a fechar-se sobre o conjunto para prender o líder da RUF. Uma batalha de tiros eclodiu, resultando na morte de 21 civis (Gberie, 2005, p. 166-167). Sankoh inicialmente escapou no meio da confusão, mas foi capturado mais tarde, e acusado de homicídio. Depois que a RUF ganhou impulso durante esse período turbulento, novas tropas da UNAMSIL começaram a chegar ao país – cuja efetividade foi ampliada com a chegada de soldados britânicos altamente treinados. Com Sakoh preso e o restante dos dirigentes da RUF na defensiva, a UNAMSIL finalmente prevaleceu, trazendo a guerra ao seu fim oficial, em janeiro de 2002.

Com a conclusão da guerra civil, o próximo passo no Acordo de Paz de Lomé podia finalmente ser implementado: a operação da SLTRC. Lomé garantiu plena imunidade de ação penal contra ações cometidas do início da guerra, em março de 1991, até julho de 1999, para todos os que guerrearam. Apesar dessa cláusula ser amplamente criticada por organizações não-governamentais e outros grupos na época, a maioria dos comentaristas dela não tomou conhecimento, em virtude das ações de Sankoh após Lomé e do comportamento da RUF. A questão da imunidade será abordada na conclusão deste artigo.

A Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa (SLTRC)

A despeito das muitas falhas, o Acordo de Paz de Lomé estabeleceu os termos e condições para a criação do SLTRC. Por sua vez, o parlamento nacional de Serra Leoa aprovou a legislação necessária que estabeleceu a governança legal e institucional da SLTRC, em fevereiro de 2000. Um dos objetivos da SLTRC foi documentar os crimes de guerra e atrocidades que foram cometidos durante o período de 1991 a 1999 da guerra civil. Como parte da busca pela “verdade” sobre a guerra civil, a SLTRC levantou depoimentos e declarações relacionadas às origens, eventos e abusos aos direitos humanos que ocorreram durante o conflito, com o objetivo de compor um documento histórico que fosse o menos tendencioso possível.

O poder de atuação dos cidadãos alcançou seu pico durante a etapa de ‘levantamento de declarações’, como parte dos procedimentos da SLTRC. No período de dezembro de 2002 a março de 2003, os cidadãos de Serra Leoa foram convidados a apresentar declarações sobre todos os aspectos da guerra. Essas declarações incluíam desde detalhes relativos às

lesões corporais ou à lembrança de abusos a direitos humanos cometidos contra sua família, amigos, vizinhos e estranhos, até a apresentação do que poderia ajudá-los a reconstruir suas vidas. Por exemplo, um agricultor poderia relatar como os rebeldes cortaram as mãos do seu filho e queimaram suas terras. No final, o agricultor poderia pedir a devolução de sua terra e talvez um novo arado ou outra ferramenta agrícola. Para algumas pessoas, o ato de prestar a declaração deu encerramento ou causou um tipo de catarse com relação aos sentimentos de dor e raiva contra os infratores e consistiu, portanto, num primeiro passo em direção a uma forma de justiça restaurativa. Para outras pessoas, a angústia e frustração permaneceram.

As audiências da SLTRC começaram logo após o levantamento das várias declarações. De abril de 2003 a agosto de 2003, a SLTRC viajou pelo país e realizou sessões nas principais cidades e na capital Freetown. Ressalta-se que a SLTRC operou com um orçamento magro. Por estar governo de Serra Leoa endividado e ainda se recobrando da guerra civil, foi solicitado a ele apenas uma pequena contribuição financeira. Apesar do orçamento original da SLTRC ser de US\$ 10 milhões, os doadores ocidentais reduziram a cifra para US\$ 6,5 milhões (Gberie, 2005, p. 208). Quando da apresentação do pedido de financiamento, os doadores protelaram e se preocuparam com respeito às cláusulas de anistia da SLTRC (Schabas, 2004). Portanto, a SLTRC deu início aos trabalhos faltando milhões de dólares para atingir o que se havia projetado. Os salários dos membros da equipe atrasavam com frequência, o que causou influenciou negativamente o ânimo e a moral do grupo. No final, a SLTRC recebeu apenas US\$ 2,3 milhões de financiamento – menos da metade do orçamento projetado (Reno, 2004, p. 8). A falta de fundos também afetou de forma adversa a governança geral da SLTRC. Investigações planejadas e outras iniciativas foram drasticamente reduzidas, ou cortadas completamente (Schabas, 2004).

Apesar das altas expectativas com relação à SLTRC, ela sofreu por falta de interesse público. Os cidadãos tiveram a oportunidade de exercer sua ação durante as audiências, mas muitos não o fizeram. Apesar do grande comparecimento quando os procedimentos aconteceram nas principais cidades fora da capital, não foi o caso das sessões realizadas em Freetown. Com exceção das cerimônias de abertura, tanto aqueles que deveriam prestar depoimento quanto o público em geral pouco acompanharam as sessões da SLTRC¹². Alguns indivíduos solicitados a prestar depoimento receberam o aviso pelo correio com apenas uma ou duas semanas de antecedência¹³. Essa falta de organização e governança da logística, por parte dos funcionários da SLTRC, contribuiu, em parte, para o grande número de não-comparecimentos.

Além dos problemas de governança da logística, é possível que a Suprema Corte de Serra Leoa (SCSL) também tenha contribuído para o baixo comparecimento durante os procedimentos da SLTRC, particularmente em Freetown. De fato, a mídia local e internacional deu maior atenção à SCSL, que já havia feito indiciamentos e percebia-se que tinha mais peso em termos de julgamento dos crimes de guerra. Enquanto os procedimentos da SCSL só começariam em junho de 2004, ocupou-se em conduzir

investigações e prender os indiciados – assim a Corte atuou como um imã para atenção e especulação. Apesar do fato de que os dois corpos trabalharam independentemente, a percepção geral foi de que poderiam estar trabalhando em conjunto. Participantes potenciais da SLTRC temiam que seu depoimento pudesse ser usado contra eles, gerando acusações na SCSL. Apesar do edifício da SCSL ser construído enquanto a SLTRC realizava suas sessões em Freetown e outras partes do país, a SCSL ainda operava em instalações temporárias, próximas da última. Com efeito, a SLTRC e a SCSL foram menos complementares que originalmente se imaginou.

Não obstante a existência da SCSL, a crescente apatia com relação à SLTRC durante a fase dos processos foi surpreendente. No início, a SLTRC ocupava lugar elevado no conceito do povo de Serra Leoa. De novembro de 2002 a janeiro de 2003, a Campanha para Boa Governança (CGG), uma das ONGs locais mais proeminentes do país, conduziu uma pesquisa de opinião que mediu a atitude das pessoas com relação à SLTRC e à SCSL¹⁴. Antes de ocorrerem as audiências, a SLTRC gozava de uma quantidade substancial de apoio público, e, no geral, a maioria dos respondentes estava a par de sua existência. Por exemplo, 74% dos respondentes haviam ouvido falar da SLTRC – e a maioria destes, via rádio (71%)¹⁵. A divulgação da SLTRC via rádio foi crucial, pois a taxa de alfabetização de Serra Leoa é de 29,6%¹⁶. Além disso, 65% dos respondentes achavam a SLTRC necessária e 60% achavam que a SLTRC traria benefícios para os habitantes do país. Apesar da perspectiva desanimadora de se apresentar perante o público, 58% dos respondentes afirmaram que estavam dispostos a testemunhar perante a SLTRC. Quando comparada com a SCSL, 45% dos respondentes disseram que a SLTRC deveria receber mais recursos. Eram favoráveis a um maior financiamento para a SCSL 28% dos respondentes, enquanto 15% achavam que as duas instituições deveriam receber quantias iguais. Com relação à questão de qual instituição ofereceria maior justiça, as respostas estavam distribuídas de forma relativamente igual, com a SCSL escolhida por 33%, a SLTRC por 23%, e 20% dos respondentes achavam que as instituições eram igualmente competentes para fazer justiça.¹⁷

Apesar dos desafios levantados anteriormente, a SLTRC completou seu processo e entregou seu relatório final, que priorizou a reconciliação e a reparação do tecido social no interior das famílias, comunidades, e do país como um todo. As recomendações centrais contidas no relatório final da SLTRC incluem:

- a introdução de uma cidadania comum e igualitária;
- a sustentação da liberdade de expressão, compreendida como a força vital de uma democracia vibrante;
- medidas para fortalecer a democracia, o preceito da lei, e instituições de responsabilização;
- um chamado a todos aqueles que estão no setor público para fazer implantar uma nova cultura de ética, serviço e boa governança, para combater a corrupção.¹⁸

Apesar de essas recomendações serem ponderadas e previdentes, a sua implementação exigirá muito comprometimento e dedicação.

É também muito cedo para se determinar se a SLTRC alcançou sucesso ou não, dado o tempo necessário para se implementar suas recomendações e para os processos terem impacto na sociedade. Entretanto, há resultados positivos. Ato de retribuição do tipo “esquadrão da morte” são raros. Em geral, o povo de Serra Leoa parece estar pronto para se mover adiante no caminho da cura das feridas sociais. Entretanto, deve-se notar que muitos ex-combatentes da RUF foram reabsorvidos pelo tecido da sociedade de Serra Leoa. Um mito popular urbano é que muitos dos motoristas de táxi em Freetown são ex-combatentes da RUF. Alguns soldados da RUF passaram para a Libéria após o final da guerra civil de Serra Leoa, onde se juntaram às diversas forças pró-Taylor, enquanto outros se juntaram a qualquer milícia ou facção que os aceitassem, passando de um lado para outro, em toda a região do “bico de papagaio” da Bacia do Rio Mano, e entrando na Guiné (Sawyer, 2004; Grant, no prelo). Outros ex-combatentes da RUF foram para a Costa do Marfim e se juntaram a diversas milícias, tanto pró-governo como contra, na fervilhante guerra civil daquele país. Dessa forma, permanece a preocupação sobre a segurança nacional e regional¹⁹. A UNAMSIL foi uma peça chave na garantia de paz e segurança em Serra Leoa após o final da guerra civil, em 2002. A UNAMSIL já completou seu mandato, retirou suas tropas no final de 2005, e foi substituída por uma missão de observadores, o Escritório Integrado das Nações Unidas para Serra Leoa (UNIOSIL). Apesar de se ter uma presença da ONU bem menor, as condições políticas em Serra Leoa, em meados de 2006, se encontram relativamente estáveis.

Considerações finais

O acesso à justiça é reconhecido em muitas partes como um direito humano. Entretanto, acesso à justiça por parte dos cidadãos está sujeito a muitos desafios, e a questão relacionada, denominada governança da justiça, varia de uma sociedade para outra. Da mesma forma, condições locais e a natureza do conflito sempre diferem de um caso para outro. Comissões de verdade e reconciliação são estabelecidas como meio para abordar e curar feridas da sociedade após períodos prolongados de abusos de direitos humanos. O período em questão pode corresponder a um regime de governo (p. ex.: o *apartheid* na África do Sul) ou a um conflito armado interno (p. ex.: Peru, Serra Leoa e Libéria).

As organizações da sociedade civil (p. ex: ONGs, igrejas, grupos de jovens) foram vitais na promoção do poder de atuação dos cidadãos nos processos de reconciliação, por facilitarem a coleta de depoimentos nas áreas rurais, encorajando as vítimas a prestar depoimento pessoalmente, projetando uma voz coletiva pelas comunidades na governança geral da justiça, durante as atividades da SLTRC. Entretanto, no caso da participação por ex-combatentes, muitos tinham medo de se incriminar e, portanto se afastaram ou apresentaram testemunho pouco substancial à SLTRC. Alguns ex-combatentes fugiram ou se esconderam durante os processos realizados pela SLTRC (Shaw, 2005).

O Acordo de Paz de Lomé foi negociado e assinado como um acordo obrigatório entre o governo de Serra Leoa e a RUF. Assim, não houve

oportunidade para a contribuição do cidadão comum de Serra Leoa, com respeito às cláusulas de anistia contidas no acordo de paz, e subsequentemente na SLTRC. Apesar de alguns observadores se preocuparem com o fato de que as cláusulas de anistia eliminaram a justiça para as vítimas e deixaram de deter futuros infratores de crimes de guerra e abusos de direitos humanos, eles não levaram em conta práticas e tradições locais. Os processos de relato da verdade, como parte dos trabalhos da SLTRC, não combinavam com as técnicas locais de cura social e reintegração, que se baseavam no “esquecimento da violência” pela sociedade (Shaw, 2005, p. 3). Ao longo da guerra civil, a violência foi discutida longamente com detalhes de horror. Entretanto, uma vez terminada a guerra, as comunidades começaram a lidar com suas próprias questões urgentes, tais como tentar reintegrar as crianças soldados em suas famílias ou com pais, e reparar as relações com antigos combatentes. O processo local de esquecimento da sociedade busca desfazer atos de violência do passado e “relançar” infratores como “novos” membros da comunidade. Por outro lado, um processo que levanta e coloca o foco nos erros e abusos praticados no passado é visto como forma de reverter os processos de reintegração localizada (Shaw, 2005, p. 8-9).

Apesar de não haver oposição doméstica aberta à SLTRC, grupos que poderiam normalmente se sentir “desconfortáveis” com o encaminhamento dos processos – além dos ex-combatentes – tiveram um comportamento moderado. Portanto, alguns políticos (e, com menor frequência, alguns chefes) procuraram subverter a SLTRC por meios escusos. Se relembrarmos a pesquisa de opinião da CGG, apenas 43% dos respondentes esperavam que a SLTRC estivesse livre de interferência governamental (Campaign for Good Governance, 2003, p. 10). Apesar de surpreendente à primeira vista, esse número sugere que os cidadãos comuns de Serra Leoa não são somente espertos politicamente, mas também cínicos com relação ao seu governo. Um aspecto pouco conhecido da SLTRC é que o governo do Partido Popular de Serra Leoa (SLPP) procurou controlar a instituição o tanto quanto possível e influenciou naquilo que foi incluído (e excluído) do relatório final.²⁰ Este tipo de interferência política de cima para baixo representa a restrição do poder de atuação dos cidadãos. Além disso, a interferência política dessa natureza é prejudicial à boa governança porque coloca interesses políticos de curto prazo à frente da necessidade de longo prazo por justiça restaurativa.

Ao examinar os desafios e sucessos da SLTRC apresentados anteriormente, ilustra-se a importância da governança efetiva e a necessidade do envolvimento dos cidadãos. Se essas qualidades não estiverem presentes, os esforços por justiça de transição podem ser artificiais, os esquemas serem implantados de cima para baixo e intermediados pela comunidade internacional e o governo, com pouca contribuição para se alcançarem benefícios tangíveis ou verificáveis. Espera-se que este estudo ajude a jogar luz sobre iniciativas de justiça restaurativa similares, incluindo desde as iniciativas de microjustiça em países como o Brasil, como também os países que embarcam na construção²¹ de sua própria comissão de verdade e reconciliação, como a Libéria.

Em geral, pode-se considerar que a SLTRC conseguiu alcançar seu objetivo de promover justiça dentro das instituições formais. Apesar dos abusos maciços e em grande parte horrendos aos direitos humanos que aconteceram durante a guerra civil do país, ocorreram poucos atos de retribuição do tipo “esquadrão da morte”. Apesar de os cidadãos não contribuírem com as decisões sobre o escopo e mandato da SLTRC, sua ação foi realizada durante o “levantamento de declarações” e, em menor grau, durante as audiências do processo. Se relembremos as recomendações da SLTRC com relação à educação e serviço de saúde gratuito para as vítimas, não fica claro quem pagará por essa prestação de serviços. Ao Estado faltam os recursos necessários, e portanto doadores internacionais são vistos como os que irão custear a prestação desses serviços. Entretanto, essa não é uma estratégia sustentável, pois o esgotamento das doações começa a ser percebido. As questões da anistia e da interferência do governo também permanecem como causas para preocupações. Finalizando, os membros da SLTRC e autores do relatório final trabalharam duramente e devem ser reconhecidos e saudados por seus esforços incansáveis. Po enquanto, é cedo demais para discernir o impacto das cláusulas de anistia e da interferência do governo, mas a natureza participativa das declarações e depoimentos dos cidadãos foi positiva, como primeiro passo no longo e difícil caminho rumo à justiça restaurativa.

Notas

1. Bispo Joseph Christian Humper, Coordenador da Comissão de Verdade e Reconciliação de Serra Leoa (SLTRC, 2004, v. 1, cap. 1, p. 2).
2. Solomon Berewa, Vice-Presidente de Serra Leoa, citado por Polgreen e Simons (2006, p. A7).
3. De acordo com um conhecido crítico (que escreveu nas vésperas da divulgação dos relatórios finais da SLTRC), a demora provavelmente se deu por causa da postura crítica do relatório, com relação à forma com que o governo de Serra Leoa tratou as Forças de Defesa Civil (CDF) desde o final da guerra civil. O governo do Partido do Povo de Serra Leoa (SLPP) também foi depreciado pela mídia local e por outros observadores, por dar sustentação ao indiciamento pela SCSL do líder das FDC, Chefe Sam Hinga Norman. Ver: Peter Penfold (2005, p. 556).
4. O relatório final da SLTRC está dividido em quatro seções, (v. 1, 2, 3A e 3B) e, além disso, também contém cinco apêndices.
5. Ver SLTRC (2004, v. 2, cap. 3, p. 193-194).
6. Os textos de Robert Kaplan a respeito da África, enquanto corretos sobre muitos aspectos, tendem a superenfatizar o fator étnico nas guerras civis africanas. Ver, por exemplo, Robert Kaplan (1994; 1996).
7. Para ter acesso a relatos detalhados das causas e história da guerra civil de Serra Leoa, ver, por exemplo, Lansana Gberie (2005), David Keen (2005), Ibrahim Abdullah (2004), e William Reno (1995). Outras visões gerais de grande utilidade sobre a guerra civil incluem John Hirsch (2001), Ian Smillie et al. (2000) e John Bobor Laggah et al. (1999). Algumas partes desta seção se baseiam em Andrew Grant (2005).
8. Ironicamente, treze anos antes disso, Stevens foi citado, quando disse que tinha horror e detestava sistemas de governo de um único partido (Reno, 1995, p. 79).
9. A Líbia também ofereceu apoio financeiro para a RUF. Para consultar um excelente relato da relação Líbia-RUF, veja Lansana Gberie (2005, p. 63-64).
10. As estimativas variam de uma fonte para outra, variando de 50.000 (Keen, 2005), 60.000 (Gberie, 2001), 75.000 (Smillie et al., 2000), chegando a 200.000 (A region in flames, *The Economist*, 5 July 2003).
11. A SLTRC e a SCSL ouviram (ou ouvirão) casos relacionados a crimes sexuais. Enquanto a maioria dos processos da SLTRC foi aberta ao público, os relativos a crimes sexuais contra mulheres foram vedados. Esses atos de violência sexual causaram profundos traumas psicológicos, problemas de saúde dolorosos e risco de morte entre as vítimas femininas. Diversas ONGs transnacionais e locais priorizaram o tratamento dessas mulheres e meninas.
12. O autor estava presente durante diversas sessões da SLTRC em Freetown e pode observar os níveis de presença.
13. Comunicação pessoal ao autor de um membro de primeiro escalão da Campanha para Boa Governança, 19 de junho de 2003, Freetown, Serra Leoa.

14. A pesquisa de opinião realizada em todo o país entrevistou 100 indivíduos de cada um dos 12 Distritos Administrativos, assim como da Área Ocidental (dentro e nas cercanias da capital nacional Freetown). O projeto da pesquisa subdividiu a Área Ocidental em 2 distritos, para refletir a maior densidade populacional de Freetown e seus ambientes. Para obter detalhes sobre a metodologia e o escopo da pesquisa, veja Campanha para Boa Governança (2003, p. 4-7).
15. As estatísticas da pesquisa de opinião deste trecho foram retiradas da Campanha para Boa Governança (2003, p. 11-14).
16. Os indicadores de desenvolvimento humano são igualmente baixos. Em 2005, o PNUD classificou Serra Leoa em 176º lugar dos 177 países estudados, com um índice de desenvolvimento humano de 0,298 (UNDP, 2005, p. 222).
17. Em março de 2006, o foco se voltou novamente para a SCSL, seguindo a captura de Charles Taylor, após sua fuga de uma quinta em Calabar, Nigéria, onde gozava de asilo político, sob os auspícios do governo nigeriano, desde agosto de 2003. Com a morte de Foday Sankoh e outras figuras importantes na guerra civil, antes de serem julgadas, o julgamento de Taylor certamente atrairá muita atenção nacional e internacional. Devido aos custos e a questões de segurança, entretanto, a SCSL pediu ao Conselho de Segurança da ONU permissão para realizar o julgamento de Taylor em Haia, Holanda.
18. SLTRC (2004, v. 1, cap. 1, p. 18-19).
19. Veja, por exemplo, Sawyer (2004), Reno (2004), International Crisis Group (2004), e Grant (no prelo).
20. Entrevista por telefone do autor com um especialista em direito que participou da redação do relatório final da SLTRC, em 7 de maio de 2006.
21. O Acordo Geral de Paz de Accra, de agosto de 2003, incluiu cláusulas para o estabelecimento de uma Comissão de Verdade e Reconciliação para a Libéria. Em fevereiro de 2006, a Comissão de Verdade e Reconciliação da Libéria (LTRC) foi inaugurada pela presidente liberiana Ellen Johnson-Sirleaf e deu início às investigações sobre os arbitrários crimes de guerra e violações de direitos humanos cometidos no país, entre 1979 e 2003.

Referências

- ABDULLAH, Ibrahim; MUANA, Patrick. The revolutionary united front of Sierra Leone: a revolt of the lumpenproletariat. In: CLAPHAM, Christopher (Ed.). *African Guerrillas*. Oxford: James Currey, 1998. p. 172-193.
- ABDULLAH, Ibrahim (Ed.). *Between democracy and terror: the Sierra Leone civil war*. Dakar: CODESRIA Books, 2004.
- AMSTUTZ, Mark. *The healing of nations: the promise and limits of political forgiveness*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2005.
- CAMPAIGN FOR GOOD GOVERNANCE. *Opinion poll on the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission and the Special Court for Sierra Leone*. Freetown: CGG, 2003.

- CLAPHAM, Christopher. *Liberia and Sierra Leone: an essay in comparative politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- COMMONWEALTH FOUNDATION; CIVICUS. *Citizens and governance: civil society in the new millennium*. London: Commonwealth Foundation; CIVICUS, 1999.
- GBERIE, Lansana. *Destabilizing Guinea: diamonds, Charles Taylor and the potential for wider humanitarian catastrophe*. Ottawa: Partnership Africa Canada, 2001.
- _____. *A dirty war in West Africa: the RUF and the destruction of Sierra Leone*. London: C. Hurst & Company, 2005.
- GRANT, J. Andrew. Salone's Sorrow: the ominous legacy of diamonds in Sierra Leone. In: MEHLER, Andreas; BASEDAU, Matthias (Eds.). *Resource politics in Sub-Saharan Africa*. Hamburg: Institute of African Affairs, 2005. p. 259-281.
- _____. Cross-border micro-regionalism and human insecurity in West Africa: the case of the Parrot's Beak. In: SÖDERBAUM, Fredrik; TAYLOR, Ian (Eds.). *Micro-Regionalism in Africa*. (no prelo).
- HIRSCH, John L. *Sierra Leone: diamonds and the struggle for democracy*. Boulder: Lynne Rienner, 2001.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *We'll kill you if you cry: sexual violence in the Sierra Leone conflict*. New York: Human Rights Watch, 2003.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP. *Liberia and Sierra Leone: rebuilding failed States*, Africa Report 87. Brussels: ICG, 2004.
- KAPLAN, Robert D. The coming anarchy. *Atlantic Monthly*, v. 273, n. 2, p. 44-75, 1994.
- _____. *The ends of the earth: a journey at the dawn of the 21st century*. New York: Random House, 1996.
- KEEN, David. *Conflict and collusion in Sierra Leone*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- KRAHMANN, Elke. National, regional, and global governance: one phenomenon or many? *Global Governance*, v. 9, n. 3, p. 323-346, 2003.
- LAGGAH, John Bobor; ALLIE, Joe A. D.; WRIGHT, Roland S. V. Sierra Leone In: ADEDEJI, Adebayo (Ed.). *Comprehending and mastering African conflict: the search for sustainable peace and good governance*. London and New York: Zed Books, 1999. p. 174-188.
- PENFOLD, Peter. Faith in resolving Sierra Leone's Bloody Conflict. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, v. 94, n. 382, p. 549-557, 2005.
- POLGREEN, Lydia; SIMONS, Marlise. Sierra Leone asks to move liberian's trial. *New York Times*, 31 Mar. 2006, p. A7.
- A REGION in flames. *The Economist*, v. 368, n. 8.331, 5 July 2003, p. 22-24.
- RENO, William. *Corruption and state politics in Sierra Leone*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- _____. *Sierra Leone, Countries at the Crossroads 2004: a survey of democratic governance*. Washington: Freedom House, 2004.

- SAWYER, Amos. Violent conflicts and governance challenges in West Africa: the case of the Mano River Basin Area. *Journal of Modern African Studies*, v. 42, n. 3, p. 437-463, 2004.
- SCHABAS, William A. A synergetic relationship: the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission and the Special Court for Sierra Leone. *Criminal Law Forum*, v. 15, n. 1-2, p. 3-54, 2004.
- SELBY, Jan. Introduction. In: COCHRANE, Feargal; DUFFY, Rosaleen; SELBY, Jan (Eds.). *Global governance, conflict and resistance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003. p. 1-18.
- SHAW, Rosalind. *Rethinking truth and reconciliation commissions: lessons from Sierra Leone*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2005.
- SIERRA LEONE TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION (SLTRC). *Witness to truth: Report of the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*. Freetown: SLTRC, 2004.
- SMILLIE, Ian; GBERIE, Lansana; HAZLETON, Ralph. *The heart of the matter: Sierra Leone, diamonds and human security*. Ottawa: Partnership Africa Canada, 2000.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME (UNDP). *Human Development Report 2005*. New York: Oxford University Press, 2005.
- ZACK-WILLIAMS, Alfred B. Sierra Leone: the political economy of civil war, 1991-98. *Third World Quarterly*, v. 20, n. 1, p. 143-62, 1999.

Capítulo 16 - Existe uma contradição entre os princípios fundamentais de “humanidade” e “imparcialidade” no trabalho das Organizações Internacionais Não-governamentais envolvidas nas intervenções humanitárias?

Conor Foley*

Introdução

Os debates sobre a legitimidade da intervenção humanitária levantam problemas fundamentais quanto à proteção dos direitos humanos no direito internacional. A série de intervenções humanitárias aumentou drasticamente ao longo da última década e os debates sobre sua legitimidade também se tornaram cada vez mais controversos.¹

Para as Organizações Internacionais Não Governamentais (OINGs) este debate traz dilemas específicos². O direito humanitário declara que as atividades de ajuda não podem, em quaisquer circunstâncias, ser consideradas como uma intervenção em um conflito armado, ou como atos hostis, mas também detalha as obrigações de qualquer conjunto de profissionais que participem da ajuda humanitária³. Dois dos mais importantes desses princípios são geralmente considerados: “humanidade” e imparcialidade⁴. Este artigo explora se existe uma contradição entre esses princípios, quando as OINGs tornam-se envolvidas nas intervenções humanitárias.⁵

As OINGs humanitárias e de direitos humanos, que se empenham no trabalho de defesa, podem influenciar as discussões relativas a quando e se

* Consultor de direitos humanos e ajuda humanitária. Possui LLM em direitos humanos internacionais na Universidade de Essex e é decano em pesquisa no Centro de Direitos Humanos da Nottingham University. É colaborador freqüente da edição *on-line* do Guardian: <http://commentisfree.guardian.co.uk/conor_foley/>. Trabalhou em organizações de direitos humanos e ajuda humanitária no Kosovo, Afeganistão, Colômbia, Sri Lanka, Aceh, Bosnia-Herzegovina, Libéria e Brasil. Foi encarregado de proteção para o Alto Comissário das Nações Unidas de Refugiados do Kosovo e criou projetos de assistência jurídica para o Conselho Norueguês de Refugiados no Afeganistão, Colômbia, Libéria e Sri Lanka. Já trabalhou na Anistia Internacional do Reino Unido, onde foi responsável pelo trabalho de organização e encaminhamento à justiça de violações de direitos humanos no caso Pinochet. Esteve no Kosovo durante a guerra em 1999 para dar cursos de treinamento em direitos humanos, em nome do Conselho da Europa. Desde então, desenvolve cursos de treinamento para a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na Bosnia-Herzegovina. Conor ajudou a criar a campanha de libertação de Guildford Four e foi encarregado de política pela Liberty durante campanha contra o juiz criminal Bill. Entre suas publicações: *Combating torture*. Essex University/UK Foreign and Commonwealth Office; *A guide to property law in Afeghanistan*, escrito para o UN High Commissioner for Refugees e o Norwegian Refugee Council, and Human Rights; e *Human wrongs: the alternative report to the UN Human Rights Committee*, escrito para Liberty.

uma intervenção externa deve ser justificada. As OINGs humanitárias estão também freqüentemente na vanguarda do auxílio de resgate em uma emergência comunitária complexa⁶ e podem, por essa razão, causar impacto direto em seu resultado. Mesmo se o impacto, em ambos os casos, for menor, a percepção de que uma OING poderia ter qualquer influência provavelmente afetará a maneira como a organização é vista pelas diferentes partes envolvidas.

Este artigo levará em consideração os debates sobre a intervenção humanitária, sob uma ótica geral, antes de examinar a relevância desta discussão para as OINGs. O primeiro capítulo define a “intervenção humanitária” para fins deste artigo e, em seguida, discute como o princípio da não-intervenção foi desafiado pelos defensores da intervenção humanitária. O capítulo dois descreve o papel cada vez mais significativo que as OINGs desempenham, dentro do sistema ONU de assistência humanitária, como se tornaram intimamente envolvidas nos debates sobre as intervenções humanitárias e os desafios potenciais que isto apresenta ao seus próprios mandatos.

O capítulo três discute algumas das intervenções autorizadas pela ONU que aconteceram ao longo da última década, os problemas que foram encontrados e o papel que as OINGs desempenharam. O debate sobre se uma “obrigação de proteger” ou um “direito de intervir” existem no direito internacional é sumariamente explorado. O capítulo quarto considera algumas das intervenções humanitárias unilaterais que aconteceram, além das questões sobre se tais intervenções podem ser consideradas legais ou legítimas.

O capítulo cinco examina como as OINGs responderam aos desafios teóricos, apresentados pelas intervenções humanitárias unilaterais, e as tensões e contradições que tais intervenções evidenciaram. Este capítulo também questiona a afirmação feita por algumas OINGs que existe um “direito à ajuda humanitária”, que pode ser derivado do direito internacional. Esta afirmativa é freqüentemente utilizada como um argumento em favor da intervenção por organizações humanitárias que, às vezes, discutem se os Estados estão “obrigados” a conceder acesso àqueles que necessitam de ajuda.

O capítulo seis examina como as OINGs lidaram com esta questão na prática. Resumidamente, traçamos a natureza variável da assistência humanitária, tanto durante quanto após a Guerra Fria. Ele também descreve como as OINGs lidaram com os dilemas para tentar manter sua humanidade e imparcialidade, enquanto operavam em ambientes extremamente politizados – freqüentemente contra os desejos do governo central interessado.

A utilização cada vez maior das OINGs como “terceirizadas” pelos Estados e pelas OIGs, e a vinculação da assistência humanitária aos objetivos políticos, tais como: restaurar a paz, a democracia e o estado de direito, coloca os princípios fundamentais, mencionados acima sob pressão cada vez maior. A conclusão demonstra que o código de conduta voluntário existente, que regula as atividades das OINGs, é inadequado, e que as OINGs podem não ser percebidas por muito tempo como organizações humanitárias imparciais quando as intervenções externas acontecem.

Capítulo 1- Intervenções humanitárias

Definindo a intervenção humanitária

O termo intervenção humanitária pode englobar uma série de ações – desde o fornecimento de ajuda até a utilização de força – pelas quais um Estado, ou conjunto de Estados, ou outras organizações, interferem nas relações internas de um Estado, com a finalidade de auxiliar as pessoas que tenham sido identificadas em situação de necessidade aguda ou sob perigo iminente⁷. O termo usado aqui é similar àquele contido na Comissão Axworthy (Axworthy Commission), na Comissão Goldstone (Goldstone Commission) e no Relatório Lubbers (Lubbers Report), trabalhos que foram publicados e apresentaram estudos altamente influentes, sobre as consequências do conflito de Kosovo em 1999.⁸

O significado tradicional do termo enfoca o uso ou ameaça de força militar, por um Estado, ou conjunto de Estados, com propósitos humanitários⁹. O termo é também utilizado aqui para incluir uma investigação do fornecimento do auxílio de emergência, quando este é executado sem a autoridade, ou contra os desejos, do governo central do Estado em questão. Alguns estudiosos restringem o uso do termo intervenção humanitária às operações políticas e militares, que transgridem o território ou a soberania de um outro Estado¹⁰. De modo oposto, muitos trabalhadores humanitários antipatizam com o uso do termo para cobrir qualquer coisa que não seja a distribuição imparcial de ajuda e assistência¹¹. Tais razões tratam, obviamente, de fenômenos diferentes, embora questões operacionais no campo possam às vezes obscurecer as distinções.

O fornecimento de ajuda humanitária pode por vezes apresentar um significado militar direto ou indireto em uma zona de conflito. A prestação de tal assistência pode também ser acompanhada de uma intervenção militar, por exemplo, quando os soldados protegem a sua divisão ou quando os soldados combatentes também atuam como agentes da prestação de assistência. Foi observado que em muitas intervenções humanitárias nos anos 90, a utilização de força não foi direcionada para conter os ataques, mas, para executar tarefas humanitárias, durante o conflito armado, com propósitos não distintos daqueles da Cruz Vermelha¹². Recentemente, um jornalista descreveu o Exército Britânico retratando-o como “o braço militar da Oxfam”¹³ e muitas ONGs ficam cada vez mais preocupadas pelo fato de seu trabalho ter se tornado tão complicado, tendo em vista as respostas políticas e militares às crises humanitárias¹⁴. Ambas questões são, portanto, consideradas neste artigo, uma vez que por vezes é possível ver um *continuum* entre a assistência e a intervenção, considerando que os princípios do respeito à soberania do Estado e à não-intervenção foram colocados de lado.

O princípio da Não-intervenção

Algumas tentativas para substituir o uso da força por um sistema de segurança coletiva ocorreram no passado até o Tratado de Paz de Westphalia em 1648, pelo qual os Estados concordaram em cessar as “guerras religiosas” e respeitar o princípio da não-intervenção nas questões internas uns dos outros. A prática do Estado nem sempre se sujeitou a este ideal.

Na realidade, os observadores, tais como: Richard Lillich, argumentam que a doutrina da intervenção humanitária há muito tempo se tornou parte do direito internacional consuetudinário.¹⁵

Não obstante, mesmo se for aceito que uma doutrina de intervenção humanitária tenha existido, antes de 1945 é difícil entender como isto pode ser percebido compatível com o sistema de relações internacionais, imaginado pela Carta das Nações Unidas. O Artigo 1 da Carta declara que o objetivo primário da ONU é a manutenção coletiva da paz e da segurança internacional. O Artigo 2 da Carta pretendia claramente proibir o uso da força pelos Estados individuais de forma abrangente e segura¹⁶. O Artigo 2(4) declara que:

Todos os Membros deverão abster-se, em suas relações internacionais, da ameaça ou do uso da força contra a integridade territorial ou independência política de qualquer Estado ou de qualquer outra maneira incompatível com os propósitos das Nações Unidas.

Alguns proponentes da intervenção humanitária argumentam que o disposto no Artigo 2(4) não pode impedir o uso da força, contanto que, esta não seja dirigida "contra a integridade territorial ou independência política" de um Estado. Os Estados Poderosos, que acreditam na premissa de que um Estado fraco está violando o direito internacional, podem também ficar tentados a confiar nesta formulação, se decidirem colocar a questão em suas próprias mãos. Esta resolução foi criada em 1949, pelo Reino Unido, no caso do *Canal Corfu*, no qual a Marinha Britânica enviou navios caça-minas para as águas territoriais da Albânia após um dano sofrido por seus navios. A Corte Internacional de Justiça (ICJ) censurou a Albânia pela negligência em notificar a marinha mercante que suas águas estavam minadas. Todavia, a Corte também declarou que:

A Corte pode somente considerar o direito alegado de intervenção, como uma política de força e como tal não pode, quaisquer que sejam as deficiências atuais na organização internacional, encontrar uma obrigação no direito internacional. A Intervenção é talvez menos admissível na forma particular que tomaria aqui, porque, a partir da natureza das coisas, seria reservada aos estados mais poderosos.¹⁷

Em *Nicarágua v Estados Unidos*, a ICJ submeteu a sua decisão sobre o caso do *Canal Corfu*, e julgou que o princípio da não-intervenção entre os Estados Independentes possuía o caráter do direito internacional consuetudinário.¹⁸ Este caso consistia de uma reclamação, por parte da Nicarágua, que acusava os Estados Unidos de enterrar minas em seus portos e de dar assistência aos guerrilheiros denominados "Contra", uma facção de direita, procurando derrubar seu governo de tendência esquerdista. O Governo Americano argumentou que a ICJ não tinha jurisdição para ouvir o caso, porque os Estados Unidos tinham apresentado uma restrição, quanto à jurisdição da ICJ, quando do tratamento das disputas que surgiram, conforme um tratado multilateral. Contudo, a Corte declarou que a proibição sobre o uso de força também era uma parte do direito internacional consuetudinário, e observou que alguns acreditavam que tal proibição tinha o caráter de *jus cogens*, isto é, uma norma peremptória do direito internacional à qual todas as outras leis devem anuir.¹⁹

A ICJ rejeitou a justificativa dos Estados Unidos de legítima defesa coletiva porque a Nicarágua supostamente ajudara os rebeldes nos países vizinhos. A ICJ também rejeitou o argumento dos Estados Unidos de que sua intervenção fora justificada pela situação dos direitos humanos na Nicarágua:

Um objetivo rigorosamente humanitário não pode ser compatível com a colocação de minas nos portos, a destruição das instalações de petróleo, ou mais uma vez, com o treinamento, armamento e equipamento dos Contras o argumento derivado da preservação dos direitos humanos, na Nicarágua, não pode produzir uma justificativa legal para a conduta dos Estados Unidos.²⁰

O princípio da não-interferência e da não-intervenção foi reafirmado em muitas ocasiões pela Assembleia Geral da ONU (UNGA)²¹. A Declaração de Relações Amigáveis (*Friendly Relations Declaration*), unanimemente adotada pela UNGA em 1970, por exemplo, reafirmou a proibição sobre intervenção direta ou indireta por qualquer razão nas relações internas ou externas de qualquer outro Estado²². As proibições gerais sobre a intervenção também foram escritas na Carta da Organização da Unidade Africana²³, na Carta da Organização dos Estados Americanos²⁴ e nos Princípios do Ato Final da Conferência de Helsinque.²⁵

O princípio da não-intervenção, na qualidade de norma reguladora das relações internacionais, é geralmente justificado nas bases do Tratado de Westphalia. Visto que a Comissão Axworthy declarou: 'A Intervenção nas relações domésticas dos estados é frequentemente danosa. Ela pode desestabilizar a ordem dos estados, enquanto inflama a disputa étnica ou civil. Quando as forças internas buscando opor-se a um estado, acreditam que podem gerar apoio externo por meio da elaboração de campanhas de violência, a ordem interna de todos os estados fica potencialmente comprometida. A lei contra a intervenção nas relações internas encoraja os estados a resolver seus próprios problemas internos'²⁶. Bryan Hehir argumenta que tal proposição também pode ser justificada, tanto no fundamento "liberal", quanto no fundamento "anti-imperialista"²⁷. Ela protege o direito das pessoas à auto-determinação, permite às sociedades manter sua distinção e evita a subordinação dos Estados menores. O Artigo 2(7) da Carta declara que mesmo a ONU deve respeitar este princípio:

Nada contido na presente Carta deve autorizar as Nações Unidas a intervir nas questões que estão essencialmente dentro da jurisdição doméstica, de qualquer Estado, ou deve exigir que os membros submetam tais questões à decisão.

Um direito de intervir?

A lei da não-intervenção não pode, contudo, ser absoluta. Em virtude de sua condição de estados-membros da ONU, os Estados aceitam algumas restrições em suas ações. A qualidade de estado-membro da ONU está aberta a todas as "nações amantes da paz", independente da natureza de seu governo, desde que aceitem as obrigações da Carta. A promoção do respeito pelos direitos humanos está relacionada como um propósito, no Artigo 1(3) da Carta da ONU, embora a redação indique que se trata de uma meta que representa mais uma aspiração. Os Artigos 55 e 56

também declaram que a ONU deverá promover “o respeito universal e a observância dos direitos humanos” – os quais são julgados fundamentais para contribuir com as condições de paz e estabilidade – e que todos os membros da ONU comprometem-se em tomar medidas conjunta e individualmente para alcançar esses objetivos.

Esses direitos foram devidamente explicados com mais detalhes na Declaração Universal dos Direitos Humanos (UDHR), 1948, na Convenção Internacional dos Direitos Políticos e Cívicos (ICCPR), 1966, e nas convenções contra o genocídio e a tortura e uma série de outros tratados²⁸. Esses reconhecem alguns direitos como não passíveis de derrogação, isto é, não podem ser desprezados, em quaisquer circunstâncias, mesmo em uma emergência ameaçando a existência da nação. O Artigo IX, da Convenção sobre o Genocídio, também obriga os órgãos competentes da ONU a tomar tais medidas, quando julgam apropriadas, para a prevenção e supressão dos atos de genocídio.²⁹

A ICJ determinou que a proibição do genocídio, as violações aos “direitos básicos da pessoa humana”, a discriminação racial sistemática e a escravidão, são parte do direito internacional consuetudinário e podem mesmo ser *jus cogens*³⁰. No caso da *Namibia*, a ICJ sustentou que a política da África do Sul de impor a segregação racial, era uma “violação flagrante dos propósitos e princípios da Carta”³¹. Quando a totalidade da Carta da ONU for lida, juntamente com esses instrumentos, pode, portanto, ser defendida pelo fato de que os Estados ficam limitados de causar dano às pessoas dentro de seus limites territoriais em virtude da Carta da ONU.³²

Não obstante, não há referência aos direitos humanos no Artigo 2, da Carta da ONU, e assim, conforme a Carta, o princípio da não-intervenção não pode ser desprezado unicamente neste fundamento. A única exceção explícita³³, à proibição do uso de força ou ameaça, pelos Estados, é “o direito inerente de legítima defesa” reconhecido pelo Artigo 51.³⁴

Além deste, a UNSC pode autorizar o uso da força, conforme o Capítulo VII da Carta, ao eximir sua responsabilidade para defender a segurança e a paz internacional³⁵. A força somente deve ser usada se os métodos pacíficos, considerados no Capítulo VI da Carta, forem julgados insuficientes.

Embora a UNSC esteja vinculada à Carta da ONU³⁶, incluindo o Artigo 2, no Caso *Lockerbie*, a ICJ se considerou incompetente para examinar a legalidade das duas resoluções extremamente controversas da UNSC³⁷, que dizem respeito ao que constitui uma ameaça à paz e à segurança³⁸. Na ausência de tal parecer judicial regular e diretamente vinculado³⁸, Peter Malanczuk argumenta que:

O Conselho de Segurança possui um critério amplo ao decidir quando aplicar as medidas coletivas, conforme o Capítulo VII da Carta da ONU, para preservar a paz e a segurança. Em outras palavras, uma ameaça à paz parece ser qualquer coisa que o Conselho de Segurança afirme que é uma ameaça à paz.³⁹

O maior obstáculo para uma intervenção humanitária autorizada pela UNSC, conforme o Capítulo VII, recai sobre o fato de que todos os seus cinco membros permanentes têm poder de veto a tais medidas. Na maior

parte da Guerra Fria, a UNSC foi extremamente relutante em usar seus poderes, conforme o Capítulo VII, entre 1946 e 1986 a UNSC tomou somente duas resoluções de "violação da paz" – com relação aos conflitos na Coreia e nas Ilhas Falklands/Malvinas⁴⁰. Apenas dois Estados – Israel e África do Sul – tiveram suas ações qualificadas como "agressão"⁴¹. A UNSC reconheceu a existência de uma ameaça à paz e à segurança internacional, por sete vezes⁴². Ela recorreu à força militar em três ocasiões⁴³, e por duas vezes impôs sanções obrigatórias de natureza não militar⁴⁴. Como Boutros Boutros-Ghali, o antigo Secretário Geral da ONU, comentou em 1992: "Desde a criação das Nações Unidas em 1945, mais de cem conflitos importantes em todo o mundo deixaram cerca de 20 milhões de mortos. A Organização das Nações Unidas mostrou-se impotente para lidar com muitas dessas crises, devido aos vetos - 279 deles – apresentados no Conselho de Segurança que era uma expressão evidente das divisões ocorridas naquele período."⁴⁵

Desde o início dos anos 90, contudo, a UNSC adotara uma opinião mais ampla do que constitui uma ameaça à segurança e à paz internacional⁴⁶. Enquanto alguns comentaristas, tais como Robert Johansen, argumentam que a "intervenção humanitária e a segurança coletiva devem ser mantidas separadas, sob o ponto de vista analítico"⁴⁷, Adam Roberts observa que o Capítulo VII é usado amplamente para aproveitar o Artigo 2⁴⁸. A prática da UNSC mostra que ela está muito preparada para reconhecer se as graves violações dos direitos humanos e do direito humanitário constituem uma ameaça à paz e à segurança internacional, mesmo quando tais violações estiverem restritas aos limites de um Estado⁴⁹. Tal fato, às vezes, se justifica na base de que as violações seriam passíveis de provocar uma crise de refugiados, que poderiam desestabilizar uma região⁵⁰. As intervenções também foram induzidas pela opinião pública ocidental e outros fatores que serão discutidos mais detalhadamente no item 2.

A UNSC montou quase duas vezes mais operações de pacificação e manutenção da paz⁵¹, entre 1988 e 1994, do que havia realizado ao longo dos 40 anos anteriores⁵¹. As intervenções continuaram durante todo o período dos anos 90. As maiores e mais conhecidas dessas intervenções foram no Iraque, na antiga Iugoslávia, Libéria, Somália, Haiti, Angola, Ruanda, Burundi, Zaire, Albânia, República Central Africana, Timor Leste, Serra Leoa e a República Democrática do Congo⁵². As resoluções da UNSC foram frequentemente apresentadas, em relação aos interesses humanitários e de direitos humanos como um gatilho para tais intervenções.⁵³

Capítulo 2 - Interventores humanitários As OINGs e o Sistema da ONU

Uma motivação para este ativismo cada vez maior da UNSC, é que a opinião pública nos países desenvolvidos tornou-se muito sensibilizada quanto às imagens do sofrimento humano em todo o mundo. Isto acontece parcialmente devido ao crescimento dos meios de comunicação de massa, e parcialmente, devido à influência das OINGs humanitárias e de direitos humanos, cuja quantidade, dimensão e influência também foram drasticamente aumentadas na última década. E como a Comissão Axworthy observa: "As OINGs Internacionais têm sido importantes defensoras da ação de

proteção humana, por meio das fronteiras, estendendo-se, em alguns casos, à intervenção militar e sua influência positiva em induzir a resposta – especialmente no Ocidente – tem sido grande.”⁵⁴

As OINGs desempenham um papel duplo no sistema da ONU, tanto em relação aos lobistas de fora, quanto na implementação dos parceiros de dentro⁵⁵. O papel consultivo que as OINGs apreciam, dentro do sistema da ONU, foi seguido no passado, até o Artigo 71 da Carta da ONU, o qual declara que o Conselho Social e Econômico (ECOSOC) pode fazer acordos convenientes, para consulta com as organizações não governamentais, que estão interessadas nas questões dentro de sua competência. Isto foi implementado pela resolução da ECOSOC de 1996/31⁵⁶, que concede às ONGs várias categorias de status participativo, dentro do sistema da ONU, dependendo da extensão de seu envolvimento com as atividades da ECOSOC⁵⁷. Algumas agências da ONU, tais como: o Alto Comissário das Nações Unidas para as questões com os Refugiados (UNHCR), reconhecem o papel operacional potencial das ONGs em seu Estatuto⁵⁸. Outras, tais como: o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), e o Programa Mundial de Alimentos (PMA), cada vez mais fazem uso das ONGs, implementando parceiros por meio dos acordos bilaterais.⁵⁹

As OINGs de Direitos Humanos – tais como a Anistia Internacional (AI) e a Vigilância dos Direitos Humanos (HRW) – se tornaram lobistas muito habilitados dentro do sistema da ONU.⁶⁰ Muitas OINGs humanitárias – tais como a Oxfam, o CARE, e o Comitê de Resgate Internacional (IRC) – também aumentaram seu trabalho de defesa. As OINGs estão também aumentando sua influência, por meio da prática de apoiar seu quadro funcional, nas missões e delegações da OGI, ou simplesmente porque o antigo quadro funcional da OING é recrutado por essas organizações⁶¹. Alex de Waal observa que a facilidade com a qual o quadro funcional pode mudar entre as OINGs e as OGI resultou em uma convergência marcante para uma cultura comum⁶². Também foi argumentado que a forma pela qual as OINGs operam, acima e abaixo dos governos, assemelha-se ao trabalho do sistema da ONU.⁶³

As OINGs humanitárias são também, de forma crescente, respaldadas pelos Estados doadores e pelas OGI para prestar assistência humanitária em intervenções humanitárias complexas. A quantidade de operações humanitárias de assistência montadas pela ONU aumentou drasticamente, ao longo da última década, e as OINGs foram frequentemente usadas para “preencher as lacunas” do programa oficial de assistência. A Oxfam, por exemplo, observou em 1995 que em 10 dos 70 países em que operava, trabalhava lado a lado com uma missão de manutenção de paz da ONU. ‘Em muitas situações de conflito’, ela concluiu que, ‘o cumprimento de nossa missão para aliviar a pobreza é altamente dependente da proteção da ONU. De forma similar, muitos programas da ONU dependem da Oxfam e de outras ONGs para implementar projetos importantes’.⁶⁴

Steve Charnovitz argumenta que as OINGs tradicionalmente foram utilizadas pelos governos, durante os períodos em que novas instituições internacionais são criadas e realinhadas para lidar com as novas questões⁶⁵. A velocidade e a flexibilidade com a qual as OINGs podem operar e o fato de

que elas são relativamente isentas de limitações políticas e legais regulando os Estados e as OIGs as tornam parceiras ideais para tais tarefas.⁶⁶

Houve também uma mudança significativa no financiamento, desde o desenvolvimento de longo prazo até a assistência humanitária, ao longo da última década. Muito deste novo capital é canalizado via OIGs⁶⁷. A assistência para o desenvolvimento de longo prazo continua a declinar, mas, desde meados dos anos 80 o dispêndio para questões humanitárias e de assistência presenciou um aumento sextuplicado⁶⁸. Enquanto a assistência ao desenvolvimento ocorre freqüentemente por meio de projetos políticos abertos, e a ajuda em calamidades chega tradicionalmente “sem amarras”, a ajuda humanitária é concedida em condições de estrita neutralidade. Como Francoise Bouchet-Saulnier, consultora jurídica do *Medecins Sans Frontiers* (MSF), observa: ‘No passado havia uma distinção clara entre o auxílio ao desenvolvimento, ações de solidariedade em casos de calamidades, e ação humanitária em épocas de conflito. Atualmente, parece que entramos em um período de conflito e crise crônica, nos quais, a ação humanitária de emergência tornou-se a única forma disponível de expressão política.’⁶⁹

Em 1993, os Estados Unidos canalizavam 17 por cento de sua Assistência de Desenvolvimento Externo por meio de grupos privados⁷⁰. Esta aumentou para 30 por cento em 1995 e 50 por cento em 2001⁷¹. Os orçamentos combinados de três das maiores OIGs humanitárias: CARE, World Vision e o Catholic Relief Service (CRS) excederam US\$1 bilhão em meados dos anos 90⁷². O gasto da OIG, nas operações de auxílio humanitário, atualmente supera o total fornecido pela ONU diretamente⁷³, e em alguns países as OIGs individuais tornaram-se os maiores doadores individuais estrangeiros.⁷⁴

Intervenções e imparcialidade

O papel altamente significativo das ONGs na qualidade de parceiros de implementação foi reconhecido no relatório da *Agenda for Peace* da ONU em 1992⁷⁵. Por meio de seu trabalho de defesa e monitoramento, essas organizações são atualmente cada vez mais consideradas como parte do sistema de “alerta precoce” da comunidade internacional para tais crises. Grandes OIGs humanitárias tais como: CARE, Oxfam, CRS, World Vision, Save the Children e a IRC freqüentemente estabelecem programas em áreas que sofrem violações graves e disseminadas dos direitos humanos e do direito humanitário. Outras OIGs, tais como a MSF, estão mais exclusivamente ajustadas em relação ao auxílio humanitário, mas, operam em um *ethos* do tipo “primeiro a entrar-último a sair”, que muitas vezes, as colocam em tais áreas no início da crise.⁷⁶ As OIGs de Direitos Humanos, tais como a Anistia Internacional e a Human Rights Watch, também ampliaram o alcance de seu trabalho, desde o monitoramento das violações individuais até o relatório das situações que podem resultar em violações difundidas.⁷⁷

Um sistema de resposta complexa também surgiu para responder às emergências humanitárias composto de três atores institucionais: OIGs, agências da ONU e o Movimento Internacional da Cruz Vermelha⁷⁸. Desde

1992, o Gabinete da ONU para a Coordenação das Relações Humanitárias (OCHA), vem trabalhando por meio do Comitê de Apoio entre Agências (IASC) para coordenar essas operações⁷⁹. O IASC inclui agências da ONU, tais como: UNHCR, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), WFP e UNICEF, juntamente com a Organização Mundial da Saúde (OMS), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e a Agricultura (FAO), a Organização Internacional para a Migração (OIM), o Comitê Internacional para a Cruz Vermelha (ICRC) e representantes do consórcio das três OINGs.⁸⁰

A ICRC, em alguns pontos, ultrapassa a distinção entre as OINGs e o sistema da ONU. Trata-se da única agência de auxílio humanitário, com exceção da UNHCR, que possui um mandato específico que lhe foi atribuído, conforme o direito internacional – As Convenções de Genebra – e essas a obrigam a manter uma postura de rigorosa imparcialidade e independência. A ICRC foi agraciada com a condição de observadora na UNGA, em 1990 e aprecia aumentar a influência dentro do sistema da ONU. Desde meados dos anos 90, o delegado da ICRC em Nova York, tem se encontrado discretamente com o presidente em exercício da UNSC, em uma base mensal. Essas reuniões são confidenciais e formais, mas, acontecem, com “precisão suíça”, e permitem ambas as partes ter uma oportunidade de levantar questões de interesse.⁸¹

Por meio da IASC, as OINGs têm uma entrada direta de informações sobre o desenvolvimento das políticas humanitárias da ONU, e sobre a coordenação das atividades operacionais. A IASC também está autorizada a proceder a “defesa das questões humanitárias com os órgãos políticos, notadamente no Conselho de Segurança”⁸². As OINGs também podem elaborar campanhas públicas – mobilizando seus próprios defensores ou patrocinadores e objetivando o acesso aos governos, além da imprensa – em apoio às intervenções humanitárias. Por exemplo, a CARE efetuou um árduo lobby, para intervenção na Somália em 1992⁸³ e foi influente em seu debate, parcialmente porque o Presidente da CARE, nos Estados Unidos, foi apoiado por uma agência da ONU, na época.⁸⁴

As OINGs, baseadas nos Estados Unidos, efetuaram um árduo lobby para intervenção militar, com o fito de restaurar o governo eleito de Jean-Bertrand Aristide, após um golpe militar no Haiti em 1991.⁸⁵ Um grande número de OINGs exigiu a intervenção em Ruanda em 1994. A MSF publicou anúncios de página inteira na França, declarando que “Não é possível parar um genocídio com medicamentos!”⁸⁶, enquanto a Oxfam e o Christian Aid na Inglaterra, também exigiam ação militar imediata para cessar o genocídio⁸⁷. Antonio Donini, um oficial superior, em cargo executivo da Secretaria Geral da ONU declara que “o formato da resposta internacional tardia à crise de Ruanda, foi determinado pelas pressões do lobby humanitário”⁸⁸. Após a queda da cidade de Srebrenica, na Bósnia, em 1995, a Visão Mundial uniu-se à Vigilância dos Direitos Humanos, e uma série de outras organizações, para exigir ação militar contra as forças Sérvias sitiando os Enclaves Muçulmanos remanescentes que foram designados como “portos seguros” pela ONU⁸⁹. A Oxfam também exigiu intervenção militar no Zaire Oriental em 1996⁹⁰

e apoiou uma intervenção militar mais rigorosa na Serra Leoa em 2000⁹¹. Conforme Boutros Boutros-Ghali, escreveu em 1996:

Eu sei que, às vezes, é difícil convencer os estados a se comprometerem com as atividades essenciais de manutenção da paz. Para eles comprometerem os recursos humanos, materiais e financeiros, no serviço da paz e na estrutura das atividades da ONU, é, muitas vezes, necessário que a opinião pública nacional conduza o caminho. As organizações não governamentais, na maioria dos casos, têm ajudado a desobstruir o caminho.⁹²

Do que foi mencionado acima, pode ser deduzido que algumas OINGs desempenharam um papel importante em moldar o debate sobre as intervenções humanitárias, e que muitas dessas não consideram que se manifestar em favor de tais intervenções compromete sua imparcialidade. O impulso humanitário – que é a *raison d'être* de muitas OINGs – busca aliviar o sofrimento e proteger os direitos, independente das fronteiras. Isto poderia ser considerado como um ponto de vista ético que vai além, ou mesmo se contrapõe à política nacional. Como Nicholas Wheeler escreve: 'A noção de humanitarismo comum/solidariedade humana é diametralmente oposta ao paradigma estatizante, que é baseado na controvérsia em que os líderes estaduais não possuem obrigações ou responsabilidades morais para ajudar àqueles além de suas fronteiras'.⁹³

Algumas OINGs humanitárias estão também contando com os princípios dos direitos humanos internacionais e do direito humanitário, para guiar seu trabalho e pressionar os governos. Os direitos humanos são frequentemente retratados como uma filosofia universalista, que transcende a política nacional, e às recomendações das normas dos direitos humanos, que são progressivamente utilizadas por aqueles que apóiam as intervenções humanitárias. Francesca Klug, por exemplo, diferenciou os "valores éticos" dos direitos humanos com as "ideologias fracassadas" da política de tendência corrente de Direita e Esquerda⁹⁴. Mary Robinson, a antiga Alta Delegada dos Direitos Humanos da ONU, de forma similar argumenta que: 'todos nós somos instigados a desempenhar um dever de patrocinar e defender os direitos humanos, os indivíduos têm uma tarefa de colocar pressão nos governos e tentar assegurar que a publicidade nos meios de comunicação não seja desviada.'⁹⁵

Uma série de iniciativas foram empreendidas pelas OINGs humanitárias, desde meados dos anos 90, para adotar uma abordagem baseada nos direitos, em detrimento de uma abordagem baseada nas necessidades⁹⁶. Tais iniciativas incluíram o Código de Conduta para a Cruz Vermelha Internacional e para o Movimento da Crescente Vermelha, e as ONGs na Resposta às Calamidades (Código de Conduta)⁹⁷, além dos Padrões Mínimos e Carta Humanitária do projeto Esfera⁹⁸. Mais recentemente, o Projeto de Responsabilização Humanitária e um Projeto Legal de Resposta Internacional à Calamidade, foram iniciados, parcialmente para tornar ambos os Estados e as organizações humanitárias mais conscientes de suas responsabilidades, de acordo com o direito internacional⁹⁹. O significado dessas iniciativas será discutido posteriormente nos capítulos cinco e seis.

Capítulo 3 - Intervenções humanitárias autorizadas pela ONU Uma obrigação de proteger?

Em seu relatório final a UNGA em setembro de 1991, o então Secretário Geral da ONU, que deixava o poder, Perez de Cuellar, declarou:

É agora fortemente sentido que o princípio da não-intervenção, com a jurisdição doméstica essencial dos Estados, não pode ser considerado como uma barreira protetora, em apoio da qual os direitos humanos poderiam ser solidamente ou sistematicamente violados com a impunidade. Nós não precisamos nos ferir com duas coisas igualmente desagradáveis entre as quais é preciso optar, ou seja, com o dilema entre o respeito pela soberania e a proteção dos direitos humanos. O que está envolvido não é o direito da intervenção, mas, a obrigação coletiva dos Estados para trazer alívio e reparação nas emergências dos direitos humanos.¹⁰⁰

De Cuellar estava falando por pouco tempo após o estabelecimento dos enclaves humanitários, para proteger os Curdos no norte do Iraque, em seguida a uma rebelião fracassada, ao final da Guerra do Golfo¹⁰¹. Mais de dois milhões de Curdos abandonaram suas casas, após esta rebelião, temendo ataques vingativos do exército Iraquiano. Em abril de 1991, quase meio milhão de Curdos foram presos em uma armadilha, na fronteira com a Turquia, que recusou lhes conceder o direito de entrada¹⁰², e aproximadamente 1000 pessoas por dia ficaram sofrendo com fome ou congelando até a morte nas montanhas¹⁰³. A 'Operação Produzir Conforto' [Operation Provide Comfort] foi principalmente empreendida pelas tropas dos Estados Unidos, Inglaterra e França, em abril de 1991. Até 7000 tropas de terra foram preparadas, e uma "zona proibida de voo" foi declarada sobre o Norte do Iraque¹⁰⁴. Esta se seguiu por uma operação de menor escala, denominada "Operação de Vigilância do Sul", ao Sul do Iraque onde a população Xiita foi ameaçada de maneira similar.¹⁰⁵

Não considerando o que as forças militares utilizaram, outros 30 países contribuíram com suprimentos de assistência e cerca de 50 OINGs, tanto ofereceram assistência, quanto participaram desta operação¹⁰⁶. De acordo com uma estimativa, as OINGs foram diretamente responsáveis pelo bem-estar de aproximadamente 40 por cento dos Refugiados Curdos e das Pessoas Internamente Desalojadas, enquanto 30 por cento foram cuidadas pelo sistema da ONU¹⁰⁷. O quadro funcional da OING observou as instruções específicas regulares, expedidas pelos comandantes militares, e também, tiveram acesso ao transporte e telecomunicações militares. Conforme Weiss e Collins observam: 'As OINGs perceberam o exército como um aliado, em seus esforços para ajudar um grupo minoritário perseguido.'¹⁰⁸

A Resolução 688 da UNSC, foi invocada pelos aliados como justificativa para o estabelecimento do "porto seguro"¹⁰⁹. A Resolução 688 foi adotada, apesar das objeções de que ela constituía uma intervenção nas relações domésticas do Iraque, com base em que uma crise de refugiados estaria ameaçando subjugar os estados vizinhos, e que isto constituiria uma ameaça à paz e à segurança internacional, na região¹¹⁰. Embora a Resolução condenasse a opressão dos Curdos, por parte do Iraque, e solicitasse "acesso humanitário", ela explicitamente reconhecia a integridade territorial

do Iraque. Ela não foi adotada de acordo com o Capítulo VII e não autorizou a intervenção militar¹¹¹. Um Memorando de Conhecimento subsequente foi assinado entre a ONU e o Governo do Iraque, o qual “acolhia as medidas humanitárias para evitar novos fluxos de refugiados e pessoas desalojadas do Iraque.”¹¹²

O porto seguro não foi de maneira alguma um sucesso sem precedentes. Conflitos armados entre as forças do Iraque e o *pesh merge* Curdo continuaram com intermitência, e os Curdos foram finalmente forçados a buscar um acordo político, com o regime do Iraque¹¹³. Guardas da ONU levemente armados substituíram as forças de coalizão em julho de 1991, enquanto uma aeronave aliada permanecia estacionada ao longo da fronteira na Turquia para evitar que as forças armadas do Iraque retornassem¹¹⁴. Entretanto, a Turquia, cuja recusa em permitir a entrada dos refugiados, contribuiu significativamente para a crise humanitária, começou suas próprias operações no cruzamento da fronteira, contra os rebeldes Curdos, baseados no interior do Iraque. Em resposta a um ataque aéreo e terrestre – nos quais bombas incendiárias foram, segundo notícias, jogadas em uma vila, no interior do porto seguro, em outubro de 1991 – um porta-voz militar americano disse que os aliados estavam lá para proteger os Curdos do Iraque e não da Turquia¹¹⁵. Em 1995, um líder Curdo descreveu o porto seguro como “simplesmente um grande campo de concentração”.¹¹⁶

Não obstante, os portos seguros Curdos logo se tornaram considerados, na condição de colocar um precedente para as intervenções humanitárias. Em dezembro de 1991, a UNGA adotou uma resolução que objetivava fortalecer a coordenação da assistência humanitária da ONU, durante as emergências, e que também enfatizava a obrigação dos governos de permitir a distribuição da ajuda para as pessoas, em estado de necessidade¹¹⁷. Embora alguma preocupação fosse expressa, durante este debate, no que concerne ao respeito pela Soberania do Estado, a maioria dos palestrantes enfatizava que os direitos humanos internacionais era um interesse legítimo, para toda a comunidade internacional, conforme a Carta da ONU. Em seguida, o Primeiro Ministro Britânico, John Major, comentou: ‘a linha de abertura de nossa Carta não fala sobre Estados ou governos, fala sobre pessoas.’¹¹⁸

Proteção direta

A formulação usada por de Cuellar, e outros, propicia uma reviravolta no debate anterior sobre a intervenção humanitária. Tal formulação sugere que o respeito tradicional pela Soberania do Estado, que somente pode ser ultrapassado pela UNSC, exercitando seus poderes conforme o Capítulo VII, deve ser substituído por uma visão em que os Estados obtenham sua legitimidade a partir da maneira, pela qual eles tratam as pessoas, dentro de sua jurisdição, conforme evidenciado pelo seu respeito aos padrões dos direitos humanos internacionais¹¹⁹. Conforme argumenta Marc Weller: ‘Afim de contas, o estado que o governo reivindica representar, e cujo direito a não-intervenção invoca, nada mais é senão a abstração legal da população e as competências que o mesmo transferiu aos órgãos do estado. Um

governo que busca destruir aquela população, ou um segmento constitucionalmente relevante desta, não pode ao mesmo tempo reivindicar representá-la'¹²⁰. A Comissão Axworthy também preserva aquela soberania devendo ser concebida como uma responsabilidade vinculada, e um Estado deve ser mantido responsável pelo modo como trata sua própria população:

O caso para reflexão quanto à soberania nesses termos fica fortalecido pelo impacto sempre cada vez maior das normas dos direitos humanos internacionais, e o impacto cada vez maior do discurso internacional sobre o conceito da segurança humana. As organizações internacionais, ativistas da sociedade civil e as OINGs utilizam as normas e instrumentos dos direitos humanos, como um ponto concreto de referência contra o que julgar conduta do estado.¹²¹

De acordo com David Forsythe 'se um estado fracassar em cumprir sua responsabilidade de proteger os padrões de direitos humanos, internacionalmente reconhecidos, então o Conselho de Segurança da ONU, ou alguma outra entidade poderia ignorar as noções tradicionais de soberania do estado e tentar a proteção internacional direta dos direitos'¹²². Isto pode ser alcançado, por meio do uso da força, porque, como comentou o Secretário Geral atual da ONU, Kofi Annan, 'a realidade é que existem situações em que você não pode ajudar as pessoas, a menos que esteja preparado para tomar certas medidas (militares)'.¹²³

Bernard Kouchner, um fundador do MSF, e posteriormente Representante Especial do Secretário Geral da ONU, em Kosovo, identificou quatro estágios do humanitarismo, nos quais a intervenção pode ser justificada: a abordagem da 'Cruz Vermelha', em que a assistência é fornecida, em termos estritamente neutros, via autoridades do Estado, seja onde for possível; a abordagem dos "médicos sem fronteiras", onde o respeito pelas autoridades pode ser desconsiderado para ajudar as vítimas; a abordagem da 'zona de segurança' ou 'corredor humanitário', onde as operações autorizadas pela ONU podem intervir em um território, até onde seja estritamente necessário proteger as vidas; e, finalmente, a intervenção para ajudar a libertar pessoas oprimidas de seus tiranos.¹²⁴

A autorização da UNSC, quanto a uma intervenção humanitária, é amplamente considerada qualificada por conferir a legalidade internacional, no que diz respeito a uma intervenção humanitária, porém, isto apresenta a questão, no que concerne a se a intervenção é legítima puramente porque UNSC assim declarou, ou se alguns princípios independentes existem, contra os quais a legitimidade de uma intervenção pode ser julgada? Se a última for o caso, então a UNSC está sob a obrigação de intervir em certas circunstâncias, e, se fracassar em cumprir com isto, a responsabilidade então será passada para outros? Existem circunstâncias, nas quais a intervenção humanitária pode ser justificada sem a sanção da ONU?

Operação "atirar para comer"

Em janeiro de 1992, uma cúpula de Chefes de Estado discutiu a institucionalização do papel do gerenciamento de conflito considerado pela UNSC, conforme a Carta. Em seu relatório *Agenda for Peace*, Boutros Boutros

Ghali, o novo Secretário Geral, incitou a UNSC a tomar medidas específicas, tais como o restabelecimento de seu Comitê do Quadro Militar, a criação das unidades de 'sanção de paz' e uma ampliação do papel da ICJ.¹²⁵

Essas propostas não foram aceitas, todavia, no mês seguinte em dezembro, a UNSC explicitamente sancionou uma intervenção humanitária, na Somália, invocando seus poderes no Capítulo VII, pela primeira vez, já com respeito a um conflito puramente interno¹²⁶. A 'Operação Restaurar a Esperança' foi autorizada pela Resolução 794, que foi apoiada por todos os membros permanentes da UNSC. Ela descrevia a situação na Somália, como "única", e declarava que "a magnitude da tragédia humana constituía uma ameaça à paz e à segurança internacional"¹²⁷. Aos Estados Membros foi dada a permissão para 'usar todos os meios necessários para estabelecer, o mais rápido possível, um ambiente seguro para as operações de assistência humanitária.' Foi também declarado que "os impedimentos ao auxílio humanitário violavam o direito humanitário internacional", e que qualquer pessoa que viesse a interferir com a distribuição e prestação do serviço humanitário "será considerada individualmente responsável em relação a tais atos"¹²⁸. As resoluções subsequentes ampliaram o mandato, para incluir o desarmamento das milícias principais, e o comprometimento para levar à justiça aos perpetradores de atos de violência que estavam obstruindo os esforços de assistência.¹²⁹

As tropas foram inicialmente preparadas para garantir a prestação dos serviços de assistência humanitária e reduzir o roubo dos suprimentos das organizações humanitárias. Entre 40 e 80 por cento desses suprimentos anteriormente foram saqueados ou "tributados" por vários grupos de milícia e acreditava-se que isto tinha contribuído diretamente para o conflito¹³⁰. Embora algumas OINGs, tais como a CARE, tivessem apoiado fortemente a 'Operação Restaurar a Esperança', outras, tais como, a Save the Children do Reino Unido, criticaram a preparação e o envio das tropas¹³¹. Mohamed Shanoun, o Representante Especial do Secretário Geral da ONU, na Somália, até novembro de 1992, também duvidou se tão grande preparação militar seria necessária, embora observasse que a maioria das organizações humanitárias foi então forçada a contratar seus próprios guardas entre os exércitos dos líderes militares rivais¹³². Várias OINGs subsequentemente queixavam-se que a força da ONU aumentava sua insegurança, ao desarmar seus próprios guardas particulares, enquanto o resto do país permanecia armado.¹³³

Outras OINGs tornaram-se altamente críticas do comportamento da força da ONU, com a MSF enviando um comunicado detalhado, sobre suas violações do direito humanitário, em julho de 1993¹³⁴. As supostas corrupções, por parte dos soldados Americanos, Canadenses, Belgas, Paquistaneses, Tunisianos e Italianos foram bem publicadas e resultaram em uma nova controvérsia¹³⁵. Os esforços da ONU para desarmar as milícias – depois que alguns de seus próprios soldados foram assassinados – trouxe um aumento da violência, inclusive as mortes de alguns soldados americanos, em outubro de 1993. Em março de 1995, quando o mandato da ONU expirou, não houve qualquer entusiasmo para renová-lo, e a força se retirou. A 'Operação Atire para Comer', como tinha sido denominada por algumas OINGs e observadores dos direitos humanos¹³⁶, resultara nas mortes de 150 soldados da ONU e mais de 500 da Somália.

As síndromes da Somália e os mortos bem nutridos

O fracasso da operação da Somália teve um impacto importante na atitude de muitos Estados ocidentais, em relação às intervenções humanitárias. Tal fato explica parcialmente a relutância em se comprometer com o envio de tropas para Ruanda, em 1994, para evitar ou fazer cessar o genocídio, e a má vontade em tomar uma medida mais enérgica na Bósnia-Herzegovina, onde milhares de civis foram massacrados na “área segura” de Srebrenica, designada pela ONU, em 1995¹³⁷. Alguns elaboradores de políticas concluíram que a “Síndrome da Somália” significa que a opinião pública ocidental não vai tolerar as mortes de quaisquer soldados nas missões humanitárias¹³⁸. Se futuras intervenções humanitárias devem acontecer, às vezes se discute, tais ações devem estar em uma base de “perdas zero”. Na época da operação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sobre o Kosovo em 1999, o Comandante Supremo Aliado da OTAN, na Europa, General Wesley Clarke declarou que o primeiro objetivo da campanha era a “anulação de perdas aliadas”, para possibilitar que a Guerra Área persistisse tanto tempo quanto fosse necessário.¹³⁹

As operações tanto na Bósnia, quanto na Ruanda, sofreram problemas similares. Um comentarista descreveu a força da ONU na Bósnia, como desarmada, desmoralizada, e sujeita a mais inflexível burocracia da história militar, esta força tornou-se um bode expiatório conveniente para todos. Ele conclui que a responsabilidade por esta situação, recaía sobre os cinco membros permanentes da UNSC, que negaram o apoio suficiente para a força e a restringiram com uma ordem imprecisa que foi impossível de implementar.¹⁴⁰

Embora a operação da Bósnia fosse autorizada pelo UNSC, conforme o Capítulo VII, seu mandato foi inicialmente restrito à prestação de serviços de auxílio humanitário¹⁴¹. Este foi subseqüentemente ampliado para incluir o estabelecimento de uma “zona aérea proibida”, “corredores humanitários” e “áreas seguras”, uma vez que se tornou mais claro que a negação de assistência humanitária, para facilitar a “purificação étnica”, foi um instrumento importante do conflito¹⁴². Annan observa que a ONU não foi autorizada a “defender” as “áreas seguras”, simplesmente para “deter os ataques” sobre elas¹⁴³. Ele também observou a mistura de assistência humanitária com operações militares, com considerável preocupação.¹⁴⁴

Karin Landgren, a antiga Chefe da Missão, da UNHCR, na Bósnia-Herzegovina, argumenta que a política integral de designar estrategicamente as áreas significativas do território, como “neutras e isentas de atividade beligerante”, foi fundamentalmente problemática¹⁴⁵. Ela alega que as “áreas seguras” foram criadas parcialmente para manter os supostos refugiados, dentro dos limites da antiga Iugoslávia, e parcialmente como uma forma, “baseada em princípios”, para evitar que a ONU seja usada como um agente de purificação étnica. Contudo, a UNSC em seguida fracassou, tanto para desmilitarizar essas áreas – e evitar que elas sejam usadas como bases para atividades militares pelos Muçulmanos da Bósnia – quanto para fornecer soldados internacionais suficientes para conter os ataques nas bases pelos Sérvios¹⁴⁶. Ela declara que:

As “áreas seguras” forneciam um grau de refúgio sagrado, contra a matança. Elas também forneciam assistência, recuperação e outras formas de bases para o exército; instrumentos de acordo potencial para futuras negociações no território; e símbolos efetivos e contínuos de opressão em uma guerra que conta com a CNN entre suas frentes.¹⁴⁷

Apesar de alguns receios, tanto a UNHCR, quanto a ICRC apoiaram a criação das áreas seguras, com base em que não havia alternativa para proteger as vidas dos civis¹⁴⁸. Muitas OINGs também foram envolvidas para suprir as áreas seguras e outras sitiadas da Bósnia, com suprimentos de assistência humanitária, durante o conflito¹⁴⁹. Foi argumentado que isto encorajou os civis a permanecer nas áreas onde não poderiam ser protegidos e assim contribuíram para a escala da matança subsequente¹⁵⁰. Uma imagem dos “mortos bem nutridos” teve um impacto importante, na reflexão estratégica subsequente de muitos trabalhadores humanitários.

Em Ruanda, a força da ONU foi reduzida a um nível simbólico, no início do genocídio. Romeo Dallair, seu Oficial de Comando, diz que 70 por cento do seu tempo foi dedicado a batalhas administrativas com a ONU¹⁵¹. Ele também alega que a falta de coordenação, combinada com a falta de vontade política, exacerbou o genocídio, no qual aproximadamente 800.000 pessoas perderam suas vidas. A missão original da ONU, em Ruanda, foi executada, conforme o Capítulo VI. Dallaire argumenta que a preparação subsequente da “Operação Turquesa”, dirigida pela França, conforme o Capítulo VII, mostrou a ausência de planejamento integrado, responsável, e mais importante, a evidência de estados individuais se posicionando sem a devida consideração, pelo Secretariado da ONU, e mesmo pelo Conselho de Segurança¹⁵². Ele também declara que as atividades de algumas OINGs, imediatamente antes do genocídio ter começado, apoiando Tutsis que estava assentado na terra que anteriormente fora ocupada por Hutus, ajudaram a provocar uma revolta de Hutu.¹⁵³

Em seguida à vitória da Frente Patriótica de Ruanda (RPF), liderada por Tutsi, em julho de 1994, cerca de dois milhões de Hutus de Ruanda rumavam em direção ao Zaire e Tanzânia¹⁵⁴. Entre esses estava a maior parte da liderança do regime anterior, além de outros diretamente implicados no genocídio¹⁵⁵. A controvertida Operação Turquesa, dirigida pela França, é altamente considerada por ter ajudado essa forças Hutu a se reagruparem, sob o ponto de vista militar¹⁵⁶. A maioria dessas foram assentadas em campos no Zaire Oriental, e tais campos tornaram-se altamente usados como bases para continuar os ataques em Ruanda¹⁵⁷. A UNHCR e as OINGs envolvidas foram criticadas por alimentar os assassinos nos campos, enquanto ignoravam os sobreviventes do genocídio, no interior de Ruanda¹⁵⁸. Some OINGs, tais como MSF, IRC e CARE, retiraram-se dos campos, em setembro de 1994, mencionando suas preocupações sobre o mau uso da assistência. Dentro de um ano da chegada dos refugiados, em Goma, a quantidade de agências de assistência tinha caído de 150 para cinco.¹⁵⁹

A existência continuada desses campos, tanto no interior, quanto no exterior de Ruanda, tornou-se uma fonte aguda de embaraço para a comunidade internacional. A UNHCR apoiou campanhas de publicidade, nos campos, encorajando os habitantes a retornar voluntariamente para

casa – apesar da evidência digna de crédito, de assassinatos por vingança, no interior da Ruanda¹⁶⁰. Um trabalhador humanitário reivindicava que as autoridades do campo interrompessem todo o controle vetorial, reduzissem as rações alimentares e recusassem a tratar quaisquer novos casos de TB ou AIDS, com a finalidade de pressionar as pessoas a retornar¹⁶¹. No final das contas, muitos dos campos foram forçosamente fechados pelo exército de Ruanda¹⁶². Milhares foram arbitrariamente presos ou “desapareceram” e muitos são dados como mortos¹⁶³. Como Ian Martin, um antigo Secretário Geral da Anistia Internacional e oficial superior do Alto Comissário da ONU, para os Direitos Humanos, em Ruanda, declara que os princípios do direito dos refugiados e do *non-refoulement* foram violados e desprezados a um grau jamais visto antes.¹⁶⁴

Enquanto muitos acreditavam que os fracassos na Somália, Ruanda e Bósnia apontavam para uma necessidade de melhor coordenação entre os Estados, OIGs e OINGs, alguns argumentam que eles mostram o fracasso da ONU em cumprir com sua “obrigação de proteger” e deveriam ser ignorados nas futuras intervenções humanitárias. Os ativistas dos direitos humanos foram particularmente francos, ao criticar o relatório da ONU, e também em atacar os princípios da “imparcialidade” e da “neutralidade”, quando as intervenções externas acontecem.

Geoffrey Robertson, por exemplo, argumenta que as discussões sobre intervenção, não podem ser prerrogativa única da ONU, porque seus procedimentos deficientes a bloquearam (intervenção), em muitas ocasiões adequadas¹⁶⁵. Ele argumenta, por outro lado, que existe um princípio em evolução da necessidade humanitária, no qual os Estados podem, em situações excepcionais, de choque da consciência, utilizar “uma força proporcional” para intervir nas relações internas de outros Estados, com a finalidade de preservar certos direitos básicos, ou cessar as violações graves.¹⁶⁶ Henry Shue declara que “uma corporação autorizada para intervenção militar precisa ser democrática ou imparcial, ou ambas. O Conselho de Segurança da ONU, não é qualquer uma delas.¹⁶⁷ Ele, também, todavia, ataca a ONU por restringir o princípio da imparcialidade. Quando o genocídio ou as violações graves dos direitos humanos ocorrem, ele sustenta, ‘é especialmente obtuso se pensar que a intervenção deve ser imparcial entre as vítimas e os vitimadores’¹⁶⁸. Muitos escritores também criticaram a ICRC por tentar se manter neutra, durante os conflitos¹⁶⁹, e atacou sua tendência legalista e conservadora¹⁷⁰. Conforme escreve Michael Ignatieff, ‘a doutrina da neutralidade tornou-se, constantemente mais controversa, à medida em que a nova política de direitos humanos entrou em cena.’¹⁷¹

Capítulo 4 - Intervenções humanitárias unilaterais

Juiz, júri e executor

Os anos 90 testemunharam uma série de intervenções humanitárias unilaterais que não receberam autorização prévia da UNSC. Algumas dessas foram empreendidas por grupos dos Estados trabalhando em conjunto ou sob o patrocínio da OIG regional. O papel potencial das OIGs regionais, em tais operações, é reconhecido conforme o Capítulo VIII da Carta da ONU, porém, isto especifica que essas não podem ser executadas sem a autorização da UNSC.¹⁷²

Tanto a OTAN, quanto a Comunidade Econômica dos Estados Africanos Ocidentais (ECOWAS), nenhuma das quais é uma organização constante do Capítulo VIII, estiveram envolvidas em “intervenções humanitárias”, sem buscar autorização prévia da UNSC¹⁷³. No verão de 1990, a ECOWAS preparou um “grupo militar para monitoramento do cessar-fogo”, (ECOMOG), para a Libéria, o qual – longe de apreciar um cessar fogo – estava nas dores de uma guerra civil brutal¹⁷⁴. Uma intervenção similar aconteceu na Serra Leoa em 1997. Em nenhum dos casos foi buscada uma autorização da UNSC, até depois da intervenção ter começado, embora, em ambos os casos, as intervenções tenham sido subsequentemente aprovadas, conforme o Capítulo VIII¹⁷⁵. A OTAN também tomou medidas, na antiga Iugoslávia, algumas das quais foram autorizadas pela UNSC, e outras delas – notadamente a operação do Kosovo – não foi.¹⁷⁶

A operação do Kosovo foi controversa por uma série de razões. Alguns questionaram se as violações que seus apoiadores queixavam-se de estar acontecendo eram suficientemente sérias para garantir uma campanha de bombardeio da Sérvia sustentada pela OTAN argumentando que o interesse internacional com os direitos humanos tinha sido manipulado pelos rebeldes separatistas do Exército de Libertação Nacional do Kosovo (UCK)¹⁷⁷. Para outros, a intervenção era a única forma de evitar uma Guerra civil sangrenta e contínua, na melhor das hipóteses, ou uma matança genocida na pior delas¹⁷⁸. A operação do Kosovo também foi o assunto de muita auto-análise pelas OINGS humanitárias e de direitos humanos, cujo trabalho de defesa, direta ou indiretamente, ajudou a preparar a opinião pública ocidental, para a intervenção da OTAN e suas desastrosas consequências para a população minoritária, de origem não albanesa do Kosovo.¹⁷⁹

As questões relativas à legalidade das intervenções unilaterais também foram o assunto de considerável debate. Os comentaristas tais como Antonio Cassese questionaram, como tentativa, se uma nova lei consuetudinária estaria se cristalizando no direito internacional o que legitimaria tais intervenções unilaterais¹⁸⁰. Daniel Wolf argumenta que as “declarações abstratas,” por parte da UNGA respaldando o princípio da não-intervenção não devem ser levadas pelo seu valor nominal e que os Estados podem intervir legitimamente para “evitar massacres em massa” [em casos onde isto] não implique rivalidades globais intensas¹⁸¹. Christopher Greenwood sustenta que a intervenção unilateral para evitar “uma outra Ruanda”, um outro holocausto, ou mesmo atos de assassinato em massa, que não podem ser caracterizados como genocídio, devem ser permissíveis, sob o direito internacional consuetudinário¹⁸². Lillich questiona, retoricamente, se na ausência do “mecanismo coletivo” para proteger os direitos humanos os Estados deveriam sentar e simplesmente nada fazer, porque o Artigo 2(4), discutivelmente, foi pretendido por seus elaboradores em 1945, para impedir a intervenção humanitária unilateral.¹⁸³

Quem protege os guardas?

Existem muitos exemplos de Estados individuais, citando os interesses humanitários, quando da intervenção em outros países. A invasão da Índia por Bangladesh em 1971, a invasão da Tanzânia por Uganda em 1978 e a

invasão Vietnamita pelo Camboja em 1979 foram todas justificadas com referência aos princípios humanitários, entre outras coisas¹⁸⁴. Durante a Guerra Fria, ambas as Superpotências, muitas vezes, intervieram em países que consideravam estar dentro de suas “esferas de influência”: Os Estados Unidos primariamente na América Latina, a União Soviética, primariamente na Europa Ocidental. As guerras representadas ou conflitos de menor intensidade foram também disputadas em partes da África, Ásia e América Latina, nas quais ambos os lados faziam referência aos princípios supostamente universais que sustentavam seus respectivos sistemas econômicos e políticos.

O Governo dos Estados Unidos vinculou sua ação militar no Afeganistão em 2001 e 2002, às intervenções humanitárias, tais como: a do Norte do Iraque, Somália, Bósnia e Kosovo, e enfatizou que sua meta era “libertar o povo afegão” de um regime opressor¹⁸⁵. No início da campanha, o Presidente George Bush acentuou que “como nós atingimos os alvos militares, nós também deixaremos alimentos, medicamentos e suprimentos para os homens, mulheres e crianças do Afeganistão que estão sofrendo e passando fome”¹⁸⁶. Embora, o Governo Americano não buscasse retratar sua operação no Afeganistão, como uma operação humanitária, Geoffrey Robertson argumentou que isto poderia ter sido justificado se os Estados Unidos tivessem buscado trazer Osama Bin Laden, diante de um tribunal criminal internacional, para responder por seus “crimes contra a humanidade”¹⁸⁷. O Primeiro Ministro Britânico Tony Blair também traçou vínculos entre as medidas dos Estados Unidos no Afeganistão e as intervenções humanitárias, quando comentou em outubro de 2001:

As pessoas dizem que estamos agindo, somente porque é os Estados Unidos que foi atacado. Critérios duplos eles dizem. Porém, quando Milosovic envolveu-se na limpeza étnica dos Muçulmanos no Kosovo, nós agimos. Os cétricos disseram que era inútil, nós tornaríamos as questões piores, nós tornaríamos Milosovic mais forte. E olhe o que aconteceu: nós vencemos, os refugiados voltaram para casa, as políticas de limpeza étnica foram revertidas e um dos grandes ditadores do século passado, verá a justiça neste século. E se Ruanda acontecesse novamente hoje, como aconteceu em 1993 [sic], quando um milhão de pessoas foram massacradas a sangue frio, nós teríamos uma obrigação moral de agir lá também.¹⁸⁸

A replica óbvia para esses argumentos é que as intervenções unilaterais, provavelmente, são incitadas por uma diversidade de motivos, e que os argumentos humanitários podem simplesmente ser uma desculpa conveniente. As decisões que podem apresentar vastas ramificações internacionais são, muitas vezes, induzidas também por considerações domésticas dos líderes políticos dos Estados poderosos.

As justificativas humanitárias usadas pelos Estados não podem sempre ser aceitas, pelo valor nominal, e o elemento *opinio juris* tem freqüentemente sido precário ou ausente por completo¹⁸⁹. Apesar do apoio dado às intervenções humanitárias, em certas circunstâncias¹⁹⁰, o Gabinete Externo Britânico advertiu que o melhor exemplo que pode ser dado, em

apoio da intervenção humanitária, é que não pode ser considerado claramente ilegal. Porém, a maioria esmagadora da opinião legal contemporânea apresenta-se contra (...) o caso se contrapõe a tornar a intervenção humanitária uma exceção ao princípio da não-intervenção, pelo fato de que seus benefícios duvidosos seriam sobrecarregados, pelos seus custos em termos do respeito pelo direito internacional'¹⁹¹.

O fato de que os Estados, muitas vezes, executam tais intervenções não necessariamente os legitimam. Conforme a ICJ declarou na Nicarágua:

As instâncias da conduta do Estado inconsistente com uma dada lei, devem geralmente ter sido tratadas como brechas daquela lei, e não como indicações de uma nova lei. Se um Estado agir de um modo *prime facie*, incompatível com uma lei reconhecida, porém, defender a sua conduta apelando para as exceções ou justificativas contidas no âmbito da lei propriamente dita, então, se a conduta do Estado for ou não, de fato, justificável naquela base, o significado daquela atitude é de confirmar ao invés de enfraquecer a lei.¹⁹²

Logo após a operação de Kosovo, em agosto de 1999, a Sub-Comissão dos Direitos Humanos da ONU se declarou: 'Profundamente preocupada diante dos esforços intensificados para desenvolver o conceito de um suposto "direito" ou "obrigação", de certos Estados para executar as "intervenções humanitárias", inclusive por meio da força armada, em situações unilateralmente identificadas por eles mesmos, bem como em operações militares empreendidas, usando tal justificativa, que tenham causado perda significativa de vidas entre a população civil, além de dano imenso às instalações civis'. Ela posteriormente expressou, sua mais firme convicção, que tais intervenções eram jurídica e totalmente infundadas, conforme o direito internacional geral e atual e conseqüentemente não pode ser considerado como uma justificativa para a violação dos princípios dispostos no Artigo 2 da Carta das Nações Unidas.¹⁹³

Em outubro de 2000, uma Comissão Independente no Kosovo, presidida por Richard Goldstone, concluiu que a intervenção da OTAN fora ilegal, porém, legítima'¹⁹⁴. O Relatório Lubbers também concluiu que: 'não existe atualmente razão para assumir uma base legal para a intervenção humanitária, sem a autorização do Conselho de Segurança',¹⁹⁵. A Comissão Axworthy chegou a um "consenso esmagador", em suas consultas de que a UNSC deveria ficar centralmente envolvida nas decisões relativas às intervenções humanitárias¹⁹⁶. Seu relatório declara que: 'a Intervenção Coletiva consagrada pela ONU é considerada como legítima, porque está devidamente autorizada por uma corporação internacional representativa; a intervenção unilateral é vista como ilegítima, porque é auto-interessada. Aqueles que desafiam ou burlam a autoridade da ONU, como único guardião legítimo da paz e da segurança internacional, em instâncias específicas, correm o risco de desgastar sua autoridade em geral, e também, de enfraquecer o princípio de uma ordem mundial, baseada no direito internacional e nas normas universais.'¹⁹⁷

O Relatório Lubbers e as Comissões Axworthy e Goldstone todos recomendaram emendas à Carta da ONU para fortalecer o seu conteúdo

dos direitos humanos e proceder à reforma da UNSC, para torná-la mais representativa. A Comissão Goldstone recorreu à UNGA, para adotar uma nova declaração sobre intervenção humanitária, e sugeriu que a “Carta da ONU fosse adaptada a esta declaração, seja por emendas apropriadas, ou por meio de uma abordagem caso a caso, no Conselho de Segurança da ONU”¹⁹⁸. Ela também sugeriu a adoção de “três princípios preliminares” para a intervenção humanitária baseados em: o sofrimento dos civis, compromisso com a proteção direta dos civis e um cálculo de que a intervenção tem uma chance razoável de por fim ao sofrimento¹⁹⁹. Como uma medida provisória a Comissão Axworthy sugeriu que os membros permanentes da UNSC adotassem um código voluntário de conduta restringindo o uso de seu poder de veto e que a autorização da ONU, *ex post facto*, quanto às intervenções, poderia ser usada para conferir legalidade subsequente a elas.²⁰⁰

Entretanto, muitas dessas propostas provavelmente enfrentam oposição, particularmente dentro da UNSC. A Comissão Axworthy observa, que alguns Estados se reservam ao direito de recorrer a uma medida unilateral, enquanto simultaneamente se opõem à reforma:

Aqueles estados que insistem no direito a manter a qualidade de membro permanente do Conselho de Segurança da ONU e o resultante poder de veto, ficam em uma posição difícil quando reivindicam terem o direito de agir fora da estrutura da ONU, como resultado do Conselho ficando paralisado por um veto apresentado por um outro membro permanente.²⁰¹

Parece provável, todavia, que circunstâncias surgirão no futuro, quando parecer que o único meio para evitar o sofrimento seja executar uma intervenção, mas, onde necessariamente não será possível assegurar a autorização da UNSC, para tal operação. Para as OINGs, cujas atividades de lobby podem ter ajudado a desencadear tal intervenção, e que podem estar diretamente envolvidas nela, a um nível operacional, isto apresenta a questão: se os princípios de “humanidade” e “imparcialidade” podem potencialmente entrar em conflito? Um número cada vez maior de trabalhadores humanitários perdeu suas vidas em operações de campo – que podem ser parciais porque alguns beligerantes estão se tornando menos dispostos a aceitar seu *bona fides humanitário* – e a falta de uma posição comum também está enfraquecendo seus esforços de defesa. Os próximos dois capítulos examinarão como as OINGs têm lutado com este dilema tanto na teoria, quanto na prática.

Capítulo 5 - Os locais mais quentes do inferno?

OINGs, neutralidade e intervenções humanitárias

Embora as OINGs tenham estado intimamente envolvidas, com os debates sobre intervenções particulares, a maioria não formulou uma ampla posição política para quando tais intervenções pudessem ser justificadas²⁰². Uma série de OINGs ficou envolvida em discussões para formular uma estrutura comum, relativa à legitimidade das intervenções humanitárias, baseada nos princípios da “justa causa”, “autoridade correta”, “intenções adequadas”, “necessidade e proporcionalidade”²⁰³. Entretanto,

o relatório dessas discussões torna claro que é improvável “forjar um consenso da ONG sobre a conveniência das intervenções militares para proteger os direitos humanos.”²⁰⁴

As OINGs são um grupo heterogêneo e algumas possuem razões muito claras para recusarem-se conscientemente a tomar uma posição. A ICRC, por exemplo, está obrigada aos princípios da imparcialidade pelas Convenções de Genebra. Seus princípios operacionais impedem que seus trabalhadores tomem partido em conflitos, ou se dediquem a controvérsias sociais ou políticas²⁰⁵. No Afeganistão, durante os anos 90, por exemplo, a ICRC foi umas das poucas organizações de assistência, preparada para adaptar seus programas para satisfazer as instruções do Talibã de segregação de homens e mulheres. Michael Ignatieff reclama que o Delegado Chefe da ICRC em Cabul, recusou-se a protestar publicamente contra as políticas do Talibã, argumentando que os direitos das mulheres não era uma questão humanitária.²⁰⁶

A ICRC tem recusado consistentemente a permitir que seus oficiais e empregados, passados e atuais, testemunhem diante de qualquer corte ou tribunal, no que diz respeito às questões que tenham chegado ao seu conhecimento, em suas atribuições oficiais.²⁰⁷ No caso *Promotor v Simic*, o Tribunal Criminal Internacional para a Iugoslávia reconheceu que “o direito internacional consuetudinário fornece ao ICRC um direito absoluto de não revelação de informações, relativas ao trabalho do ICRC”²⁰⁸. O ICRC também negociou uma cláusula de isenção para as regras de procedimentos e provas da Corte Criminal Internacional (ICC), a qual prevê que as informações da ICRC serão consideradas como privilegiadas²⁰⁹. Durante as negociações que levaram à elaboração da Convenção da ONU sobre a Segurança das Nações Unidas e Pessoal Associado, a ICRC indicou que não desejava ter seu próprio pessoal protegido, conforme esta convenção, uma vez que temia que seu papel como um intermediário humanitário neutro, pudesse ser colocado em risco, se a ICRC fosse percebida como estando intimamente alinhada com a ONU.²¹⁰

Contudo, a ICRC há muito tempo já não mais considera o princípio de neutralidade como sinônimo de uma obrigação de silêncio ou confidencialidade. Em 1979, Jean Pictet escreveu que “como regra geral, a ICRC abstém-se de fazer pronunciamentos públicos sobre atos específicos cometidos com violação do direito e da natureza humana e atribuídos aos beligerantes.”²¹¹ Não obstante, ela fez denúncias públicas de violações graves e repetidas do direito humanitário, durante o conflito da antiga Iugoslávia²¹². Denise Plattner declarou que ‘a ICRC nem sempre se abstém de denunciar as violações do direito humanitário; ela sujeita as denúncias a certas condições, notadamente, a exigência de que qualquer tipo de publicidade seja feita no interesse das pessoas ou populações afetadas, ou sob ameaça’²¹³. A neutralidade, ela declara “não é um fim em si mesma” para a ICRC, porém, um meio de realizar seu mandato’.²¹⁴

A Anistia Internacional (AI) também se recusa tanto a apoiar, quanto se opor, publicamente, às intervenções humanitárias – porém, suas razões para proceder assim são muito menos claras. Pierre Sané, antigo Secretário Geral da AI, questiona os motivos de muitas intervenções, condena sua

seletividade e padrões duplos e recusa-se a aceitar que as únicas escolhas em uma crise humanitária sejam a inação ou a invasão²¹⁵. Todavia, a organização, em uma ocasião, chegou próxima a endossar o uso de tal força militar, quando, por exemplo, exigiu a prisão de criminosos culpados de Guerra, nos Balcãs, no final dos anos 90, ou para a preparação de uma força efetiva militar da ONU, no Timor Leste, em 1999. É difícil entender como um ou outro desses casos poderia ter sido realizado, sem o uso da força ou ameaça, e o fracasso da AI ao declarar isto explicitamente, desgastou a credibilidade de seus esforços de defesa.²¹⁶ Conforme Sané reconhece: 'Quando a AI exige que os governos protejam as pessoas das violações dos direitos humanos e levem os perpetradores à justiça, nós entendemos que isto pode exigir o uso da força, e mesmo a força letal'²¹⁷. *A falta de posicionamento da AI também pode ser criticada, com base no fato de que ela exige dos governos, a adoção de medidas para alcançar certas metas de direitos humanos, porém, em seguida recusa-se a comentar se tal medida foi adequada.*²¹⁸

A Vigilância dos Direitos Humanos, em oposição, apoiou publicamente as intervenções militares no Norte do Iraque, Somália, Bósnia e Ruanda. De acordo com o Diretor Executivo da HRW, Ken Roth, 'por algumas coisas vale a pena lutar, inclusive, no mínimo, fazer cessar a matança de grandes quantidades de civis inocentes'²¹⁹. HRW acredita que as intervenções humanitárias devem ser consistentes com o direito internacional, mas, Roth também argumentou que a autorização prévia da UNSC pode não ser necessária em todas as circunstâncias²²⁰. Roth também não insiste que intervir nos Estados não deve ter intenções não humanitárias ocultas, tais como: estratégicas, econômicas ou ambições territoriais, que automaticamente invalidariam seus interesses humanitários declarados²²¹. A HRW escolheu não tomar partido na intervenção da OTAN sobre Kosovo, porém, jamais continuou a se proclamar como opositora de uma intervenção humanitária.²²²

As OINGs humanitárias também adotaram posições, mutuamente contraditórias, no que concerne às intervenções. A MSF, por exemplo, argumenta que o termo "intervenção humanitária" não deve ser aplicado a intervenções políticas ou militares, e deve ser usado somente quando se referir às atividades de assistência das organizações humanitárias²²³. Em seu *Relatório de Atividade* para 2000-2001 ela declara: 'Nós denunciaremos enfaticamente qualquer espécie de intervenção militar que se intitula "humanitária"'²²⁴. Entretanto, não está claro se a MSF está fazendo objeção à medida em si, ou simplesmente à terminologia utilizada para descrevê-la – tendo em vista que a MSF frequentemente exige que a comunidade internacional "tome medidas" para por fim às violações²²⁵. Alain Destexhe, o Secretário Geral da MSF, de 1991-1995, por exemplo, argumentou que as ações militares forçadas, muitas vezes, são necessárias para realizar as metas humanitárias.²²⁶

A Organização Save the Children, do Reino Unido, advertiu, em um artigo de opinião, que 'a assistência humanitária é muito percebida, como um meio para fins [políticos e de segurança], ao invés de um direito inalienável e urgente em si'²²⁷. A Oxfam redigiu seus próprios princípios, no que concerne à legitimidade das intervenções humanitárias, embora isto a restrinja a considerar as operações oficiais, autorizadas pela UNSC, conforme o Capítulo VI e o Capítulo VII²²⁸. A Caritas, que se vincula a uma série de

OINGs, patrocinadas pela Igreja Católica, foi mais além do que a maioria, ao advertir sobre os perigos que a intervenção humanitária poderia estar se transformando em uma nova forma de imperialismo²²⁹. Entretanto, seu autor enfatiza que seu artigo pretende ser deliberadamente controverso e foi escrito puramente para fins de discussão.²³⁰

Uma preocupação mais imediata para as OINGs humanitárias, reside na reflexão sobre o relacionamento entre os profissionais da assistência e o pessoal militar, em emergências humanitárias complexas, e a percepção desse relacionamento por outros atores²³¹. Quando os profissionais de assistência estão utilizando o transporte militar, usando os equipamentos militares de comunicação e confiando na proteção militar, é quase inevitável que eles venham a ser identificados com as contrapartes militares. Quando a intervenção interessada estiver acontecendo sem a permissão, ou contra os desejos expressos, do governo em questão, é difícil entender como essas OINGs particulares, podem continuar a esperar ser tratadas como intermediários imparciais no conflito. Todavia, se nenhum outro caminho puder ser encontrado para prestar assistência, sem comprometer a segurança do quadro funcional em questão, parece haver um conflito entre os princípios operacionais de humanidade e imparcialidade, quando se tenta responder ao sofrimento e à necessidade humana.²³²

Este dilema levou muitas OINGs humanitárias a prestar uma atenção cada vez maior, aos direitos humanos e ao direito humanitário. A Carta Humanitária, por exemplo, foi redigida por uma série de OINGs humanitárias envolvidas no Projeto Esfera, a qual declara que sua finalidade é “aumentar a eficácia da assistência humanitária, e tornar as agências humanitárias mais responsáveis”²³³. A Carta reivindica que: “Está baseada em duas crenças centrais: primeiro de que todas as medidas possíveis devem ser tomadas para aliviar o sofrimento humano que venha surgir, em decorrência de conflitos e calamidades, e segundo que aqueles, afetados por uma calamidade, tem o direito a viver com dignidade, e portanto, um direito à assistência”²³⁴. Ela, também, de forma controversa, declara que:

A Carta define as responsabilidades legais dos estados e partes, para garantir o direito à assistência e à proteção. Quando os estados são incapazes de corresponder, ficam obrigados a permitir a intervenção de organizações humanitárias’²³⁵.

Esta afirmação é, às vezes, usada como um argumento em favor da intervenção pelas organizações humanitárias que, não obstante, alegam permanecer imparciais e independentes. Afinal de contas, se os Estados “forem obrigados” a permitir a intervenção das organizações humanitárias, como uma OING poderia afirmar, para simplesmente cumprir o seu mandato, seria o fato da intervenção em um território, sem primeiro obter a permissão das autoridades competentes.

Enquanto a maioria das OINGs realmente buscam obter a permissão, por parte das autoridades do Estado em questão, existem numerosos exemplos das OINGs intervindo sem a permissão, ou mesmo contra os desejos expressos das autoridades competentes. A base legal para isto é considerada nesta seção, enquanto a prática das OINGs é discutida no capítulo seguinte.

O direito à assistência humanitária

A Carta Humanitária, mencionada no capítulo três, declara que ‘o direito humanitário internacional possui cláusulas específicas para assistência às populações civis, durante o conflito, obrigando os estados e outras partes a concordar com a prestação de assistência humanitária e imparcial, quando a população civil estiver desprovida de suprimentos essenciais’²³⁶. Esta obrigação origina-se do fato de que as Convenções de Genebra proíbem o uso da fome, como uma arma de Guerra, contra as populações civis²³⁷. Se a população civil de um território, que estiver ocupado, ou de outro modo, sob controle de uma Facção do conflito, não for adequadamente suprida com alimentos, assistência médica e outros materiais necessários, a dita Facção deve concordar em permitir a passagem livre dos suprimentos de auxílio, que são puramente para fins humanitários²³⁸. As organizações humanitárias têm o direito de oferecer sua assistência às partes de um conflito, sem que isto seja interpretado como um ato hostil²³⁹. Os Estados também não devem interpretar as Convenções, de tal forma, que venham a criar obstáculos à genuína atividade humanitária. O direito da ICRC para realizar atividades humanitárias, e de lhe ser fornecidas as instalações necessárias pelas Partes do Estado, também é expressamente reconhecido²⁴⁰. As forças ocupantes devem, também, permitir avaliações humanitárias independentes, da situação e das necessidades da população.²⁴¹

Contudo, essas cláusulas referem-se, primariamente, aos conflitos internacionais. As obrigações relativas ao Estado, para prover o acesso em conflitos domésticos, são muito mais fracas.

Deixar os civis à míngua, como um método de combate, é proibido²⁴² e o direito da iniciativa humanitária também é reconhecido²⁴³. Ao pessoal médico, também, deve ser garantida a liberdade de movimento, “sempre que as circunstâncias permitirem”²⁴⁴. Todavia, as organizações humanitárias somente podem “oferecer seus serviços” e qualquer outra atividade que esteja “sujeita à permissão da Alta Parte Contratante interessada”²⁴⁵. O Artigo 3 do Protocolo II enfaticamente reafirma que:

1. Nada neste Protocolo deverá ser invocado, com a finalidade de afetar a soberania de um Estado, ou a responsabilidade do governo, por todos os meios legítimos, de manter ou restabelecer a lei e a ordem no Estado ou de defender a unidade nacional e a integridade territorial do Estado.
2. Nada neste Protocolo deverá ser invocado como uma justificativa para intervir, direta ou indiretamente, por qualquer razão seja ela qual for, no conflito armado ou nas relações internas ou externas da Alta Parte Contratante, no território da qual aquele conflito ocorre.

Poderia ser argumentado que a fome deliberada dos civis, como método de guerra, é proibido, como um princípio geral do direito internacional consuetudinário e que os Estados são, portanto, obrigados a conceder o acesso aos suprimentos de assistência²⁴⁶. Entretanto, o direito internacional reconhece que os Estados podem, legitimamente, se abstrair de certas obrigações dos direitos humanos, em emergências públicas, que “ameacem a existência da nação”. Embora isto jamais pudesse ser usado como uma justificativa para violar o direito à vida, ou à liberdade diante da tortura ou

escravidão²⁴⁷, pode ser legítimo impor restrições, quanto à liberdade de movimento, de falar e de reunião e mesmo certos direitos à liberdade e a um julgamento justo²⁴⁸. As restrições e cláusulas adjacentes a “um direito de assistência”, em tais circunstâncias, poderiam facilmente conferir à sua realização efetiva um caráter inexpressivo.

Um argumento alternativo é que o “direito à assistência humanitária” existe como uma “terceira geração” ou “direito de solidariedade” e tal fato coloca uma obrigação nos Estados, incapazes de fornecer assistência adequada, de aceitar auxílio de organizações internacionais. Isto tem sido, principalmente discutido, em relação aos desastres naturais, mas, os princípios podem também ser aplicáveis, em uma emergência humanitária complexa. Contudo, conforme Hardcastle e Chua observaram, não existe qualquer tratado multilateral delimitando tal direito, e houve pouca análise, quanto à possibilidade de satisfazer ou não, as exigências para ser considerado um princípio geral do direito internacional consuetudinário:

Para tal direito existir, a cláusula da assistência humanitária deve ser prova de uma convicção que tal assistência seja demonstrada obrigatória pelo estado de direito ou por um direito humano que a exija. Embora o requisito *opinio juris* possa discutivelmente ser derivado de uma série de direitos humanos básicos, inclusive os direitos à vida, ao alimento, ao vestuário e abrigo, este argumento não é impecável. Mesmo se o requisito *opinio juris* existir, o alcance e o conteúdo deste direito, no âmbito do direito internacional consuetudinário, permanecem incertos. Por exemplo, os Estados vizinhos estão sujeitos à obrigação de prestar assistência ou é primariamente a obrigação de cada Estado prover auxílio humanitário aos seus cidadãos?²⁴⁹

Hardcastle e Chua propõem uma nova convenção internacional, estabelecendo um “direito à assistência humanitária”, combinado com a elaboração de um registro das “organizações qualificadas”, às quais, seriam concedidas direitos de acesso. Eles declaram que apenas um número limitado, de agências de auxílio, cumpririam os critérios necessários, para serem incluídas nesse registro, e eles sugerem que tal registro deveria ser controlado pela OCHA²⁵⁰. Tais organizações precisariam demonstrar que eram, independentes do controle do governo, e eficazes quanto à prestação de assistência humanitária.

Uma outra resposta foi o início do Projeto Internacional do Direito de Resposta à Calamidade (IDRL), promovido pela Federação Internacional das Sociedades Cruz Vermelha e Crescente Vermelho²⁵¹. Este projeto visa reunir e analisar o direito que já existe nesta área e chamar a atenção para as áreas que ainda permanecem problemáticas²⁵². Embora não objetive criar um “novo direito” ou estabelecer uma nova convenção, tal iniciativa identificou uma série de áreas onde aperfeiçoamentos à ordem legal existente são necessários:

As leis e normas devem, entre outras coisas, renunciar às obrigações e restrições de trânsito, importação e exportação, de bens ou mercadorias destinadas ao auxílio ou assistência; renunciar às obrigações e restrições sobre voo e aterrisagem em seu território;

conceder direitos de aterrisagem e facilitar as telecomunicações em situações de emergência, e renunciar às restrições de visto e outras restrições da imigração. Elas devem produzir o direito para o exercício médico, e outras profissões, que podem beneficiar diretamente as vítimas de calamidades. Ao mesmo tempo, com a finalidade de beneficiarem-se dessas medidas, *as organizações de assistência e seu pessoal devem ser orientados para respeitar as leis locais e os padrões acordados internacionalmente.*²⁵³ (grifo nosso)

A estrutura legal existente que regula o “direito” de prestar assistência humanitária em um território, contra os desejos do governo interessado, foi também tratada pela ICJ em seu julgamento na Nicarágua. Enquanto esse juízo rejeitava as justificativas para intervenção dos Estados Unidos – com base na autodefesa coletiva ou reivindicações dos Estados Unidos, sobre a situação dos direitos humanos na Nicarágua – foi realmente sentenciado que nem todo o apoio que os Estados Unidos estendera aos *contras* era ilegal. Era feita a distinção entre a prestação do auxílio humanitário e as armas e declarava que: “A prestação de auxílio, estritamente humanitário, às pessoas ou forças, em um outro país, quaisquer que sejam seus objetivos ou filiações políticas, não pode ser considerada ilegal, ou, de qualquer outro modo, contrária ao direito internacional”²⁵⁴. A Corte continuou a tentar e definir o que constituía este tipo de auxílio:

Uma característica essencial do auxílio verdadeiramente humanitário é o fato de que é concedido “sem discriminação” de qualquer natureza. Na opinião da Corte, se a prestação da “assistência humanitária” deve fugir da desaprovação, na qualidade de intervenção, nas relações internas da Nicarágua, não somente deve ficar limitada aos fins, consagrados nas práticas da Cruz Vermelha, isto é, “evitar e aliviar o sofrimento humano” e “proteger a saúde e a vida, além de assegurar o respeito pelo ser humano”; e deve, também, e acima de tudo, ser concedida sem discriminação a todos necessitados na Nicarágua, e não simplesmente aos *contras* e seus dependentes.²⁵⁵

Dado que a distribuição de toda assistência humanitária envolve alguma discriminação – mesmo ao nível mais básico de como compartilhar nossos recursos finitos – o alcance desta disposição regulamentar não está claro. As OINGs podem argumentar que, uma vez que elas estão obrigadas por seus mandatos a responder imparcialmente ao sofrimento e necessidades humanas, elas automaticamente preenchem esses critérios. Entretanto, este conceito pode ser interpretado de várias maneiras.

As OINGs com frequência montaram operações de cruzamento na fronteira, sem obter a permissão do Estado considerado. Na realidade, elas, às vezes, forneciam um salvo-conduto para os Estados e OIGs que se sentiam mais compelidas a respeitar as proibições, relativas à soberania do Estado e à não-intervenção. Até mesmo a ICRC foi preparada para operar, sem a permissão das autoridades constituídas, em algumas ocasiões, embora tenha sempre e ativamente tentado assegurar que sua imparcialidade

não fosse comprometida. O capítulo seguinte fornece um levantamento resumido de algumas intervenções humanitárias, efetuadas por OINGs, e descreve como elas interpretaram seus mandatos, quanto à questão da imparcialidade.

Capítulo 6 - “Fazer mal” ou “bancar o santo”

Biafra e Etiópia

A penúria na região de Biafra, em 1968, que foi parcialmente uma consequência da guerra travada entre o Governo da Nigéria e os rebeldes separatistas de Igbo, é freqüentemente citada como o primeiro desafio importante para as OINGs humanitárias²⁵⁶. Foi a segunda e significativa operação de campo da Oxfam e o primeiro esforço de assistência humanitária, em larga escala, da ICRCs²⁵⁷. A operação foi marcada por divisões entre as ICRCs e outras OINGs, sobre em que nível de publicidade elas deveriam estar, ao se expor e denunciar os esforços do Governo da Nigéria para impedir seu empenho. Enquanto a Oxfam advertiu que Igbo enfrentaria um genocídio potencial das forças do Governo da Nigéria, a ICRC aceitou a proibição por parte do Governo dos vôos externos de assistência²⁵⁸. Bernard Kouchner subseqüentemente deixou a ICRC e ajudou a estabelecer a MSF, como resultado dessas experiências. Ele condenou a relutância da ICRC de criticar publicamente o Governo da Nigéria, e assim fazendo com que eles se tornassem cúmplices do massacre sistemático da população²⁵⁹.

As OINGs enfrentaram dilemas similares, quando buscavam responder à fome na Etiópia, em 1984/1985, a qual é largamente considerada como um “marco na história do movimento humanitário”²⁶⁰. O Governo Militar da Etiópia era nominalmente Marxista-Leninista e os grupos rebeldes que lutavam, a Frente de Libertação do Povo da Eritréia (EPLF), e a Frente de Libertação do Povo de Tigrayan (TPLF) eram também de tendência esquerdista, cripto-maoistas²⁶¹. No início dos anos 80, os dois grupos ocuparam vastas áreas rurais em Tigray e na Eritréia, restringindo a autoridade do governo central às cidades principais. Eles utilizavam táticas de guerrilha do tipo bata-e-corra, e o Governo respondeu com as ofensivas anuais de “terra seca”, contra as áreas rurais sob o controle dos grupos. Foi também cortada toda ajuda internacional para aquelas áreas, como parte de sua estratégia contra a rebelião.

A EPLF respondeu criando a Associação Eritrina de Assistência (ERA), enquanto a TPLF subseqüentemente criou uma organização similar, a Sociedade de Assistência para Tigray (REST), no final dos anos 70. Ambas forneciam assistência básica com alimentos, assistência médica, educação e serviços de desenvolvimento agrícola, e ajudaram a solidificar o apoio para suas revoluções, por meio da reforma agrária e outras políticas. Conforme um observador notou:

Eles criaram novas estruturas para a democracia ao nível de aldeia, por meio das organizações de massa, para mobilizar os trabalhadores, agricultores, mulheres e estudantes. Essas políticas foram projetadas para trazer ganhos imediatos em bem-estar material dos agricultores e transmitir uma promessa do que a revolução poderia realizar, quando o inimigo fosse finalmente destruído.²⁶²

Em 1984, a exposição pública do sofrimento provocado pela guerra e fome, provocou uma onda mundial de interesse público e compaixão. Um grande concerto de Apoio à Vida, ocorreu na Inglaterra, e iniciativas particulares semelhantes de levantamento de fundos aconteceram em toda a parte, na Europa Ocidental e na América do Norte. A escala da crise também alarmou os governos ocidentais, uma vez que 100.000 Eritrinas e 200.000 Tigrayans fugiram procurando refúgio na fronteira do país vizinho: o Sudão. Com quase dois milhões de pessoas passando fome, enfrentando o deslocamento, na área de conflito, os doadores aumentaram drasticamente suas contribuições para mais de USD\$1 bilhão, em assistência à emergência, em 1985 e 1986. Isto representava mais de um quinto do PIB anual da Etiópia, na época.²⁶³

O Governo Etíope, inicialmente, tentou suprimir a verdadeira escala da fome, recusando-se a permitir que missões independentes de avaliação visitassem as regiões mais afetadas.²⁶⁴ Em seguida, começou a manipular o auxílio que recebia, para fins políticos, transferindo as pessoas das áreas afetadas para "novas zonas econômicas", no sul do país. As OINGs ficaram preocupadas em participar disto, de modo cada vez maior e forçado, um programa de transferência da população, que parecia ser muito mais, com o objetivo de retirar os civis das áreas mantidas pelos rebeldes, do que fornecer uma assistência genuína ao estado de penúria da população.²⁶⁵

A magnitude da assistência de combate à fome, fornecida pelos doadores estrangeiros, chegava até o Governo Militar da Etiópia e as OINGs, tais como: Oxfam e Visão Mundial continuaram a participar do programa de transferência da população, apesar dos seus crescentes receios. A MSF condenou publicamente o programa, e foi expulsa, das áreas controladas pelo governo, em dezembro de 1985.²⁶⁶ Contudo, um número cada vez maior de doadores, também, começou a canalizar as contribuições em dinheiro, para as áreas mantidas pelos rebeldes, via ERA e REST, cuja renda multiplicou-se em dez vezes, entre 1983 e 1985.²⁶⁷

Uma operação de apoio, no cruzamento da fronteira, fora montada, desde o final dos anos 70 em diante, por três diferentes OINGs: a ICRC; a Emergency Relief Desk (Base de Apoio de Emergência)(ERD), um consórcio de organizações patrocinadas pela Igreja Escandinava; e a War on Want, uma organização radical baseada na Inglaterra. A operação foi executada contra os desejos do Governo Etíope, que tomou uma medida militar na tentativa de evitá-la. As três organizações também seguiram abordagens notadamente diferentes, que podem ainda ser consideradas, como três modelos separados para operações de assistência humanitária, atualmente.

Entre 1978 e 1982, a operação na fronteira da ICRC forneceu aproximadamente um quarto da assistência internacional da ERA.²⁶⁸ A ICRC estabeleceu condições rigorosas para prestar sua assistência, em uma tentativa de assegurar que nenhuma parte recebesse quaisquer benefícios estratégicos significativos, por meio de sua ajuda. Por exemplo, ela recusou-se a doar caminhões para entrega de alimentos à ERA ou REST, e ao invés disso, dirigiu sua própria escolta para prestar ajuda diretamente – embora, mesmo esses não fossem marcados com as Cruzes Vermelhas, por receio de torná-los alvos da Força Aérea Etíope.²⁶⁹ A ICRC também tentou executar um trabalho de defesa, instigando tanto o Governo Etíope, quanto os líderes da

EPLF e da TPLF a respeitar o direito humanitário internacional, particularmente com respeito ao tratamento de prisioneiros.

Em maio de 1987, a ICRC decidiu encerrar sua operação no cruzamento da fronteira. A entrega direta de alimentos demonstrara ser muito dispendiosa e seus esforços de defesa foram rejeitados tanto pelo Governo, quanto pelos rebeldes. Decisivamente, a ICRC fracassou em convencer a EPLF permiti-la conduzir as visitas privadas com os soldados do governo capturados. A EPLF solicitara tanto visitas recíprocas para seus próprios prisioneiros, quanto uma condenação pública, por parte da ICRC, do Governo Etíope, que estava negando a existência da guerra e de quaisquer prisioneiros, em ambos os lados. A ICRC foi incapaz de aceitar essas exigências, e ficou preocupada quanto ao seu papel de intermediária neutra, que era comprometido, assim, retirou-se primeiro de suas operações na fronteira, nas áreas dos rebeldes, e em seguida, de seu trabalho, nas áreas controladas pelo governo.²⁷⁰

A ERD escandinava obteve mais sucesso ao canalizar ajuda privada e governamental, para Tigray e Eritreia, via ERA e REST. A ERD tornou-se o maior canal individual para auxílio em alimentação, em Tigray e Eritreia, e a única condição que impôs para ERA e REST, foi que a operação ilegal na fronteira permanecesse discreta. Os doadores foram tranquilizados sobre a natureza, essencialmente humanitária, da assistência que era prestada, com base em que eles estavam simplesmente ajudando pessoas vulneráveis, em todos os lados do conflito. A ERA e REST aceitaram esta restrição, de forma relutante, e continuaram a fazer lobby pela condenação internacional da Etiópia, e por um fim ao apoio financeiro de seu programa oficial de combate à fome. Algumas organizações participantes, dentro da ERD, também favoreciam uma abordagem mais popular.²⁷¹

Em contraste, a organização denominada War on Want não fez segredo de seu apoio para a ERA e a REST.

A defesa pública foi um ponto crítico do trabalho da War on Want, tendo em vista que ela buscava desafiar as causas da pobreza do terceiro mundo, ao invés de simplesmente aliviar seus sintomas.²⁷² A War on Want condenou publicamente as violações dos direitos humanos e do direito humanitário, cometidas pelo Exército Etíope, e elogiou o trabalho de desenvolvimento participativo e de reforma agrária, executados pela REST e pela ERA. Seu relatório sobre Tigray, A Revolução Oculta, e Eritreia, *Nunca se Curva*, visava mobilizar apoio político para os objetivos dos rebeldes.²⁷³ A War on Want doou caminhões e ajudou a construir estradas nas áreas controladas pelos rebeldes, e também forneceu ajuda para o desenvolvimento, bem como assistência emergencial, para REST e ERA no pleno conhecimento de que tais medidas poderiam ser usadas para fins políticos, bem como fins humanitários. Outras OINGs, e alguns governos, também canalizaram um pouco de sua ajuda, por meio do consórcio da War on Want.

Esses três modelos descritos acima continuaram a influenciar a prática das OINGs humanitárias. A ICRC continua a fornecer assistência humanitária, conforme as condições rigorosas estabelecidas pelos seus princípios diretivos. Outras OINGs humanitárias, contudo, aberta ou secretamente, canalizaram sua ajuda para as zonas de conflito, embora sabendo que poderiam ser usadas por um lado ou pelo outro. Algumas combinaram isto

com a defesa política que provavelmente tem um impacto direto no andamento do conflito. Tais práticas foram lugar comum durante a Guerra Fria e tornaram-se um tanto mais significativas, ao longo da última década.

Outras intervenções das OINGs durante a Guerra Fria

Na África do Sul durante os anos 80, muitas OINGs estavam completamente abertas, quanto ao seu apoio para a luta contra a Segregação Racial e contra os governos racistas da África do Sul e Rodesia. Ambas organizações a Oxfam e a War on Want arriscaram-se à censura da Comissão de Caridade, ao encetar campanhas públicas na Inglaterra, apoiando as sanções contra a Segregação Racial (Apartheid)²⁷⁴. Outras OINGs, aberta ou secretamente, deram apoio ao Congresso Nacional Africano (ANC), à Organização do Povo Africano do Sul (SWAPO) e aos movimentos de libertação que se formaram durante as lutas anti-coloniais n Zimbábue, Angola e Moçambique.

Na América Latina durante os anos 80, as OINGs estavam publicamente identificadas com a oposição à política externa americana, na região, que buscava fortalecer os regimes anticomunistas, enquanto desestabilizava o governo revolucionário da Nicarágua²⁷⁵. Muitos membros do quadro funcional das OINGs e das organizações baseadas na Igreja foram assassinados, como consequência. Em El Salvador, Nicarágua e, em menor extensão, na Guatemala, as OINGs financiaram projetos em contradição direta com a estratégia do governo americano. Muito do financiamento para essas operações veio dos governos escandinavos e da União Européia²⁷⁶. Uma OING, operando em El Salvador, recebeu cerca USD\$ 65 milhões para atividades humanitárias durante os anos 80, quando comparado aos USD\$ 75 milhões, gastos em El Salvador pela USAID²⁷⁷. As OINGs também se dedicaram ao trabalho de defesa, em oposição às políticas americanas, e enfatizando as violações dos direitos humanos, cometidas pelos governos e pelas organizações paramilitares que eles apoiavam.²⁷⁸

Muitas OINGs também estavam envolvidas nas operações de auxílio na fronteira, nas áreas controladas pelos rebeldes do Afeganistão, durante os anos 80, em desafio ao governo oficialmente reconhecido em Cabul. As agências da ONU – tais como UNHCR, UNICEF – e WFP, limitavam sua assistência aos refugiados no Paquistão²⁷⁹. Todavia, em 1988, um acordo, negociado pela ONU entre o Afeganistão e o Paquistão, reconhecia que todos os refugiados devem ter a oportunidade de retornar para casa e a ONU ampliou suas atividades na fronteira, usando as OINGs como parceiros de execução²⁸⁰. Algumas OINGs estavam até mesmo preparadas para fornecer assistência médica aos grupos rebeldes de Mujahidin, como uma forma de obter acesso aos civis nas áreas que eles controlavam.²⁸¹

As intervenções das OINGs após a Guerra Fria

Com o fim da Guerra Fria, as OINGs humanitárias enfrentaram vários problemas. Conforme um profissional de assistência argumenta:

Enquanto no passado, o auxílio humanitário era considerado um substituto, de curto prazo, em situações onde o desenvolvimento de longo prazo tinha de ser contido, as emergências atuais – como aquelas no Sudão e nos

Grandes Lagos – exigem assistência de longo prazo e criam um novo conjunto completo de questões para os humanitaristas. Atualmente é lugar comum ouvir a ajuda humanitária ser acusada de prolongar as guerras, alimentar os assassinos, legitimar os regimes corruptos, fortalecer os perpetradores de genocídio e criar novas economias de guerra.²⁸²

A vasta expansão das atividades humanitárias das OINGs, durante os anos 90, e o papel que foram, com frequência, convocadas para desempenhar, na qualidade de distribuidores semi-oficiais de assistência, pelos governos; e as OIGs aumentaram significativamente a influência potencial que algumas OINGs exercem nas sociedades de seus beneficiários. Em muitos países, as OINGs estão, de forma crescente, assumindo as funções do tipo-Estado, tais como: a prestação de serviços públicos em áreas tais como: saúde e educação.²⁸³

Os governos estão prestando uma quantidade cada vez maior de seus serviços humanitários por meio das OINGs, e as OINGs, por sua vez, confiam fortemente no financiamento do governo para seu trabalho. A concessões públicas representaram 1.5 por cento da renda das ONGs em 1970, 35 por cento em 1988 e acima de 40 por cento em 1995. Os fundos fixados e destinados constituem uma proporção bem maior do capital que muitas OINGs gastam no campo. Conforme Donini pergunta “em uma organização que recebe 100 por cento de seu financiamento de fontes públicas, ainda permanece uma ONG?”²⁸⁴

A experiência de algumas OINGs e agências da ONU, em uma série de emergências humanitárias complexas, também as incitou a adotar uma visão muito mais estratégica de suas atividades. Por exemplo, Fiona Terry, uma Diretora de Pesquisa para a MSF, documentou quatro casos, ao longo da última década – os campos Afegãos no Paquistão, os campos Salvadorenos e Nicaraguenses em Honduras, os campos Cambojanos na Tailândia, e os campos de Ruanda no Zaire – onde o auxílio humanitário acabou nos cofres dos combatentes²⁸⁵. Mary Anderson de forma similar argumenta que: ‘Embora as agências humanitárias com frequência busquem ser neutras ou não partidárias, em relação aos vencedores e perdedores de uma guerra, o impacto de sua ajuda não é neutro, no que concerne à diminuição ou piora do conflito’.²⁸⁶

O desenvolvimento dos princípios de programas, tais como: “Ausência de Danos” ou “Competências Locais para a Paz” (LCP) são projetados para assegurar que a assistência humanitária seja prestada, de uma forma tal que contribua com a “justiça”, a paz e a conciliação.’ Muitas OINGs estão atualmente implementando programas, que vinculam a prestação de sua assistência humanitária aos objetivos de seus doadores – tais como restaurar a paz e a democracia ou fortalecer os direitos humanos e o estado de direito. Como Mark Duffield argumenta ‘a assistência humanitária agora, somente é legítima, contanto que, haja um sentimento de que não vai produzir dano, e geralmente respalda a resolução do conflito e as metas de transformação da paz liberal. De ajudar as pessoas, a política mudou em direção ao respaldo dos processos’²⁸⁷. Um estudo realizado em 2001 pelo Grupo de Trabalho de Transição Interativa²⁸⁸, por exemplo, esboçou alguns exemplos recentes de “boa prática”, em seguida à adoção de uma estrutura LCP/“Do no Harm”:

Em ambas, Angola e Burundi, a CRS trabalhou para fortalecer as competências institucionais para a justiça e as comissões de paz. Ao nível internacional, a CRS defende com o Governo Americano, a mudança daquelas políticas que provocam impacto negativo na guerra em Serra Leoa [no Sudão]. A CARE modificou sua abordagem e atualmente também dedica tempo e fundos significativos para defender com o Governo do Sudão e com os grupos rebeldes, uma paz justa. A Visão Mundial empregou técnicas de avaliação da LCP, para identificar, as tensões entre a comunidade, e as autoridades locais em Yambio, Sudão como uma das maiores empregadoras da região, o recrutamento e as políticas de contratação da Visão Mundial foram inconscientemente colaboradoras do conflito.²⁸⁹

Esta “politização” da “ajuda” está aumentando o vínculo, das atividades das OINGs, com as políticas externas dos governos ocidentais. O Departamento para o Desenvolvimento Internacional, do Governo Britânico, por exemplo, estabeleceu notas diretivas de avaliação do conflito, para que os doadores possam avaliar como eles interagem com a dinâmica do conflito e o potencial para respostas mais coordenadas, mais coerentes ou mais eficazes²⁹⁰. A meta é encorajar a “análise integrada”²⁹¹ e as oportunidades para os programas/políticas que melhor contribuam para a construção da paz²⁹². Uma recomendação sugerida quanto à política é que os doadores devem ampliar a confiança nas ONGs, ao invés de nos parceiros de execução do governo²⁹³.

A Comissão Axworthy recomenda, especificamente, as ONGs que desenvolveram “pacotes de justiça”, que podem ser adaptados a uma diversidade de situações. Ela declara que:

Essas devem ser consideradas como parte integral de qualquer estratégia de construção da paz, após um período de intervenção, ficando pendente o restabelecimento das instituições locais. Tais medidas devem incluir um código penal de modelo padrão, capaz de ser usado em qualquer situação, onde não haja um ordenamento jurídico existente e adequado para ser aplicado, e quando de sua imediata aplicação, a intervenção inicia a proteção das minorias e permite que as forças interventoras possam deter àquelas pessoas que cometem crimes.

Alem disso, recomenda-se que o papel das OINGs em reunir provas sobre as violações dos direitos humanos, que possam justificar uma intervenção militar, deve ser institucionalizado e critica àquelas OINGs que não estão preparadas para endossar ações militares publicamente (diferente de privadamente).²⁹⁴

A Comissão recomenda que: ‘Sob o ponto de vista ideal, deveria haver um relatório descrevendo a gravidade da situação, e a incapacidade ou relutância do Estado em questão para gerenciá-lo satisfatoriamente, a partir de uma fonte não-governamental imparcial e universalmente aceita. O Comitê Internacional para a Cruz Vermelha (ICRC) é um candidato óbvio para este papel, com frequência ouvimos tal menção, porém, por razões compreensíveis - baseadas na necessidade de permanecer, e de ser

entendido e aceito que deve permanecer, absolutamente afastado do processo de decisão política, e capaz de operar em qualquer lugar, sob esse fundamento - fica absolutamente impedido de empreender qualquer ação relativa a tal papel.²⁹⁵

Enquanto muitas OINGs provavelmente consideraram essas propostas como uma ameaça perigosa à sua imparcialidade, algumas chegaram perto de adotar posições similares. A Vigilância dos Direitos Humanos, por exemplo, solicitou que fosse dado um papel institucional às OINGs de direito humanos, pela União Européia e pelo Banco Mundial, ao impor critérios condicionais de ajuda às autoridades locais da Bósnia:

Em primeiro lugar, um mecanismo deve ser estabelecido, por meio do qual, as organizações de direitos humanos podem informar e trabalhar com as instituições financeiras internacionais (IFIs), sobre a questão que trata de, se as autoridades locais estão verdadeiramente cumprindo com os Acordos de Paz de Dayton – inclusive, a rendição dos acusados – e se não estão, de algum outro modo, violando os padrões básicos internacionais. Isto permitiria às IFIs receber informações específicas, precisas e tempestivas sobre quais entidades devem receber assistência, e quais não deveriam, e habilitaria às IFIs a delinear passos específicos que as jurisdições devem se submeter para receber assistência, bem como, especificar a conduta que desencadearia a redução ou término daquela assistência.²⁹⁶

As implicações desta proposta – que poderia colocar as OINGs de direitos humanos em uma posição bem mais poderosa do que os representantes eleitos de um Estado – são consideráveis, e revela quão distante o debate sobre os direitos humanos, assistência humanitária e o papel das OINGs mudou nos últimos anos. Em seguida a Guerra no Kosovo, por exemplo, a maioria dos projetos implementados pelas OINGs, eram inteiramente impulsionados pelo doador, e muitos dos quais, tinham como meta explícita enfraquecer os partidos políticos “extremistas” e promover o apoio para os direitos humanos e os valores liberais do ocidente²⁹⁷. Depois da intervenção Americana no Afeganistão, muitas OINGs atuaram efetivamente como “terceirizadas”, na implementação de programas que são publicamente projetados para respaldar os objetivos da política externa dos governos ocidentais, na região²⁹⁸. Conforme Bouchet-Saulnier adverte:

Utilizar a assistência humanitária para influenciar um dado confronto militar pode, na realidade, oferecer alavancas que afetem as mudanças positivas em um país. Entretanto, embora tal atitude possa apresentar um resultado político eficiente ou conveniente; ela coloca em risco a necessária independência política da ação humanitária. O resultado inaceitável é que as atividades humanitárias são, de fato, subordinadas aos interesses nobres e de alto nível, os quais, são tudo, exceto, humanitários. Tal ponto em si, distorce o significado real dessas ações, e põe em risco, a presença dos atores humanitários no campo, por macular a sua imagem e o respeito devido ao seu trabalho e às suas intenções.²⁹⁹

Conclusão: os novos imperialistas?

Em um artigo sarcástico sobre a MSF, quando lhe foi concedido o Prêmio Nobel da Paz, em 1999, Kirstin Sellars escreveu:

Cedendo ao impulso de assimilar o último dia, a “Carga do Homem Branco”, batalhões de ONGs marchavam para Mogadishu, Sarajevo e Goma, armados com cruzadores de terra, celulares de satélite e as últimas ortodoxias imperialistas liberais. Os governos locais bateram em retirada e tomaram seu caminho, e logo, muitas áreas nesses países tornaram-se, de fato, zonas de ocupação, sob o comando dos exércitos humanitários.³⁰⁰

Outros comentaristas expressaram preocupações similares. David Rieff, por exemplo, adverte que o movimento humanitário, está ‘em perigo de sacrificar seu primeiro princípio – a prestação imparcial de assistência às pessoas em necessidade - em nome de um esforço utópico, mal orientado, para exportar a democracia e os direitos humanos para o mundo em desenvolvimento.’³⁰¹ Donini comentou que: ‘A atividade missionária sempre acompanhou a colonização. Embora a base ideológica possa estar obsoleta – o proselitismo e a “carga do homem branco” ao invés do desenvolvimento humano sustentável – as atividades executadas pelos novos missionários podem não estar inteiramente diferentes dos tempos coloniais.’³⁰² A partir de uma perspectiva completamente diferente, Geoffrey Robertson acolheu a alavancagem cada vez maior, apreciada pelos ativistas de direitos humanos, declarando que no futuro não será necessário to ‘argumentar polidamente’ com tiranos estrangeiros. ‘Nós chamaremos um selvagem de selvagem, seja ele negro ou não. Haverá menos hipocrisia sobre o comportamento do que o clamor pela condenação.’³⁰³

Tais comentários podem desencadear uma discórdia particular com aquelas OINGs, que tradicionalmente se consideravam envolvidas no trabalho solidário, com as pessoas do mundo desenvolvido. Não obstante, aquelas envolvidas em emergências humanitárias complexas, se encontram, de modo crescente, confrontadas com este dilema. Deverá ser concedido o auxílio quando houver a possibilidade real de dano, ou deverá ser retirado, mesmo, onde poderia contribuir diretamente para aliviar o sofrimento humano? E o que dá aos profissionais humanitários o direito ou mandato para tomar tais decisões?

No passado havia uma distinção clara entre prestar auxílio de emergência às vítimas de desastres naturais, o trabalho humanitário com as vítimas do conflito armado, e a assistência para desenvolvimento de longo prazo, aos pobres, nos países pobres. As emergências humanitárias complexas distorceram a distinção entre todos esses três cenários, e significa que o auxílio humanitário, que no passado era prestado incondicionalmente, com base na necessidade, tornou-se politizado e orientado para metas.’

As OINGs e os profissionais humanitários se depararam com essas questões um sem número de vezes e de várias maneiras. O Projeto Esfera e a Carta Humanitária foram uma tentativa de definir os direitos e as responsabilidades dos Estados e das OINGs durante as emergências complexas. O Projeto de Lei Internacional de Resposta à Calamidade (IDRL) foi uma outra tentativa. *O Código de Conduta para o Movimento Internacional da*

Crescente Vermelha e da Cruz Vermelha e para as ONGs no Auxílio à Calamidade tratou a questão mais diretamente focalizando a conduta das OINGs. Ela declara: cada OING deve assegurar que:

1. Imperativo humanitário venha em primeiro lugar.
2. O auxílio é dado independente de raça, credo ou nacionalidade dos beneficiários e sem qualquer distinção adversa de qualquer tipo. As prioridades do auxílio são calculadas com base na necessidade isolada.
3. A assistência não será usada posteriormente para um ponto de vista político ou religioso em particular.
4. Nós devemos nos esforçar e comprometer para não agir como instrumentos da política externa do governo.

Este código é puramente voluntário. Não existe monitoramento ou mecanismo de repressão e a natureza qualificada do quarto ponto revela as dificuldades que muitas OINGs provavelmente tem ao aceitar e executar esta prática. Todavia, o código realmente apresenta um ponto de partida útil para definir o papel e as responsabilidades das OINGs, durante as intervenções humanitárias.

As OINGs claramente possuem um papel em tais intervenções e este deve envolver a obtenção do acesso aos seus beneficiários. Contudo, embora atualmente as OINGs freqüentemente reiviniquem que possuem um "direito" para tal acesso, a maioria não aceitou quaisquer responsabilidades obrigatórias regulando seu próprio comportamento. Enquanto a ICRC e a UNHCR permanecem obrigadas, respectivamente, pelo direito humanitário e dos refugiados, as atividades da maioria das OINGs permanecem sem regulamentação.

Um registro das "organizações qualificadas" poderia fornecer uma solução para este dilema, embora algumas OINGs possam, de forma legítima, temer que isto se tornasse um instrumento para uma maior cooptação de suas atividades pelos Estados e OIGs. O que é claro, contudo, com a ausência de uma definição legal clara de quais ações legitimamente se enquadram no seu âmbito, vem a significar que a tensão entre os princípios fundamentais de humanidade e imparcialidade torna-se fortemente prejudicada no trabalho de muitas OINGs.

Notas

1. Vide Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, Maryland and Oxford: Rowman & Littlefield, 1998; Francis Kofi Abiew, *The evolution of the doctrine and practice of humanitarian intervention*, The Hague: Kluwer Law International, 1999; David Chandler, *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*, London: Pluto Press, 2002.
2. Vide Liam Mahony, *Military Intervention in human rights crises: responses and dilemmas for the human rights movement*, International Council on Human Rights Policy, March 2001; Hugo Slim, *Military intervention to protect human rights: the humanitarian agency perspective*, International Council on Human Rights Policy, March 2001; *NGO responses to military interventions in human rights crises*, International Council on Human Rights Policy, draft report, Geneva, September 2001.
3. Geneva Convention IV, 12 August 1949, Articles 9, 17, 23 and 59; Protocol Additional to the Geneva Conventions of, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, Articles 64, 70 and 71; Additional Protocol II, Articles 9 and 18.
4. As Convenções de Genebra referem-se, especificamente, às atividades das organizações “humanitárias imparciais”. Jean Pictet (*The fundamental principles of the red cross*, Geneva: Henri Dunant Institute, 1979), também especifica independência, serviço voluntário, unidade, universalidade e neutralidade como princípios fundamentais. Esses princípios são reafirmados no Statute of the Movement of the Red Cross and the Red Crescent, adotados pelo consenso em 1986.
5. O escopo deste artigo está restrito às atividades operacionais e de defesa de uma OING, durante a emergência humanitária complexa que levou à intervenção por parte de forças militares externas.
6. As emergências humanitárias complexas são geralmente definidas pela: deterioração ou colapso da autoridade do governo central; conflito e disseminação da corrupção dos direitos humanos; insegurança no abastecimento dos alimentos; falência macroeconômica; desalojamento forçado em massa das pessoas. Vide Andrew Natsios, *NGOs and the UN system in complex humanitarian emergencies: conflict or cooperation*, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 67.
7. O termo não é usado aqui para incluir a intervenção militar por um Estado, para proteger seus cidadãos no exterior, ou quando tal operação foi solicitada pelo Governo do Estado considerado.
8. International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, September 2001, Government of Canada (doravante referida como a Comissão Axworthy); *Humanitarian Intervention*, Advisory Council on International Affairs and Advisory Committee on issues of Public Law, April 2000, commissioned by the Dutch Minister of Foreign Affairs (doravante referido como o Relatório Lubbers); Richard Goldstone; General Carl Tham, *The Kosovo Report: conflict, international responses to be learned*, Oxford: Oxford University Press, 2000 (doravante referida como a Comissão Goldstone).

9. Beyerlin, "Humanitarian Intervention", in Bernhardt (Ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, v. 2, North-Holland, 1995, 926-933, p. 926; Nikolaos Tsagourias, *Jurisprudence of international law: the humanitarian dimension*, Manchester University Press, 2000, p. 5-41; Sean Murphy, *Humanitarian intervention: the United Nations in an evolving world order*, University of Pennsylvania Press, 1996, p. 7-20.
10. Vide também Christine Gray, *Use of force in international law*, Oxford: Oxford University Press, 2001, p. 108-109; e Sir Robert Jennings QC; Sir Arthur Watts, *Oppenheim's International Law*, 9th. ed., London: Longmans, 1996, v. 1, p. 421.
11. Vide, por exemplo, Danielle Coquoz, The involvement of the military in humanitarian activities, in *The challenges of complementarity, fourth workshop on protection for human rights and humanitarian organizations*, Geneva: ICRC, 2000, p. 14-15.
12. Martti Koskeniemi, The place of law in collective security, in A. J. Paolini; A. P. Jarvis; C. Reus-Smit (Eds.), *Between sovereignty and global governance*, London: Macmillan, 1998, p. 35-59.
13. Richard Norton-Taylor, From killing to cuddling, *Guardian*, 17 Aug. 2000.
14. Vide por exemplo, Rafa Vila San Juan, *Humanitarian action must not be a tool of political interests*. Discurso apresentado nas Nações Unidas em 18 de Julho de 2002, em nome do MSF e do Steering Committee for Humanitarian Response.
15. Richard Lillich, Intervention to protect human rights, *McGill Law Journal*, v. 15, p. 210, 1969; Richard Lillich, Humanitarian intervention: an answer to Dr. Brownlie and an plea for constructive alternatives, in John Norton Moore (Ed.), *Law and civil war in the modern world*, Baltimore: John Hopkins University Press, 1974, p. 240; Richard Lillich (Ed.) *Humanitarian intervention and the United Nations*, Charlottesville: University of Virginia Press, 1973. Vide também Jean-Pierre L. Fonteyne, The customary international law doctrine of humanitarian intervention: its current validity under the UN Charter, *California Western International Law Journal*, v. 4, 1974, p. 203.
16. Bruno Simma, Nato, the UN and the use of force: legal aspects, *European Journal of International Law*, v. 10, n. 1, 1999, p. 3; Vide também Christine Gray, *Use of force in international law*, 2001, cit., p. 24.
17. *Corfu Channel Case (Assessment of Compensation)* ICJ Rep. 1949, p. 4.
18. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Rep. 1986, par. 202.
19. *Ibidem*, par. 190.
20. *Ibidem*, par. 268.
21. Por exemplo, UNGA Resolution 2.131 (1965) *Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of their Independence and Sovereignty*; and UNGA Resolution 3.314, (1974) *On the Definition of Aggression*.
22. UNGA Resolution 2.625 (1970) *Declaration on Principles of International Laws concerning Friendly Relations and Co-operation among States*.

23. Artigo 3.
24. Artigo 18.
25. 1(a) Declaration on principles guiding relations between participating states: II. Refraining from the threat or use of force.
26. Comissão Axworthy, 2001, par. 4.12.
27. J Bryan Hehir, Military intervention and national sovereignty, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 29-53.
28. Por exemplo, 1965 Convention for the Elimination of all forms of Racial Discrimination (CERD); the 1966 International Covenant on Social Economic and Cultural Rights (ICESCR), the International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid 1973, the 1979 Convention for the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (CEDAW); and the 1989 Convention on the Rights of the Child (CRC).
29. Nina Jorgensen, State responsibility and the 1948 Genocide Convention, in Goodwin-Gill; Talmon (Eds.), *The reality of international law, essays in honour of Ian Brownlie*, Oxford University Press, 1999, p. 273-293.
30. *Barcelona Traction case (Belgium v Spain)* ICJ Rep. 1970, Judgment of the Court, par. 39.
31. *Legal consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*. ICJ Rep. 1971, par. 131.
32. Vide Nigel Rodley (Ed.), *To loose the bands of wickedness, international intervention in defence of human rights*, London: Brassey's 1992.
33. As cláusulas assim chamadas do estado-inimigo, incorporadas nos artigos 53 e 107, também representam uma exceção, porém, essas atualmente são consideradas obsoletas. Vide Bruno Simma, *Nato, the UN and the use of force: legal aspects*, 1999, cit., p. 3.
34. Estritamente falando isto somente pode ser exercitado em resposta a um ataque armado anterior, por meio de uma fronteira internacional, e desde que o Estado em questão tenha notificado a UNSC e está esperando seu julgamento final. Contudo, o uso da palavra "inerente" sugere que o artigo 51 não pretendia restringir o direito legal consuetudinário à legítima defesa, que vem em data anterior à Carta. Isto pode incluir a legítima defesa preventiva e o direito de proteger os cidadãos no exterior, sujeito aos testes de necessidade e proporcionalidade estabelecidos pelo *Carolina Case 1841-42*. Vide D. J. Harris, *Cases and materials in international law*, 5th ed., London: Sweet and Maxwell, 1998, p. 894-917.
35. Artigos 39-42. Vide também *Certain expenses of the United Nations (Article 17(2) of the Charter) Advisory Opinion*, 20 July 1961, ICJ Rep 1962, p. 151.
36. *Ibidem*. Vide também *Condition of admissions of a state to membership in the United Nations*, Advisory Opinion of 28 May 1948, ICJ Reports 1948, p. 64.; e *Prosecutor v Dusko Tadic* (decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction) 2 October 1995, Case No. IT-94-1-AR72.
37. *Caso relativo a questões de interpretação e aplicação da Convenção de Montreal surgidas fora do âmbito do incidente de ariel, em Lockerbie (medidas provisórias) L ibya v UK*, ICJ Reports 1992, p. 3. Vide também

- Legal consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia*. ICJ Rep. 1971, Dissenting opinion of Judge Fitzmaurice.
38. Susan Lamb, Legal limits to United Nations Security Council Powers, in Guy S. Goodwin-Gill; Stefan Talmon, *The Reality of International Law Essays in Honour of Ian Brownlie*, Oxford University Press, 1999, p. 361-388.
 39. Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., Routledge, 1997, p. 426.
 40. UNSC Resolution 82 (1950) and Resolution 502 (1982).
 41. UNSC Resolution 54 (1948) and Resolution 418 (1977).
 42. UNSC Resolution 54 (1948) Palestine; Resolution 161 (1961) The Congo; Resolution 232 (1966) South Rhodesia; Resolution 307 (1971) Bangladesh; Resolution 353 (1974) Cyprus; Resolution 418 (1977) South Africa; Resolution 573 (1985) Israel's attack on the PLO headquarters in Tunis.
 43. Korea, The Congo and limited action on the borders of South Rhodesia.
 44. Resolução 217 (1965), Resolução 221 (1966), Resolução 232 (1966) e Resolução 418 (1977), da UNSC impuseram sanções aos regimes racistas da Rodésia e da África do Sul.
 45. *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping: Report of the General Secretary*, UN Doc.A/47/277 (1992), par. 11.
 46. Vide Stanley Hoffmann, *The ethics and politics of humanitarian intervention*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1996; Henry Shue, Let whatever is smouldering erupt, in A. J. Paolini; A. P. Jarvis; C. Reus-Smit (Eds.), 1998, cit., p. 60-84; Steven Wheatley, 'Chechnya and **humanitarian intervention**', *New Law Journal*, vol 150, No 6918, 14 January 2000, p.30.
 47. Robert Johansen, Limits and opportunities, in Stanley Hoffmann, *The ethics and politics of humanitarian intervention*, 1996, op. cit.
 48. Adam Roberts, Humanitarian war: military intervention and human rights, *International Affairs*, v. 69, n. 3, p. 429-449, July 1993.
 49. Vide Também *Supplement to an Agenda for Peace. Position Paper of the Secretary General*, UN Doc. A/50/60-S/1995/1, 3 January 1995 par. 11.
 50. Vide D. J. Harris, *Cases and materials in international law*, 1998, cit., p. 919-924.
 51. Hugo Slim, Military humanitarianism and the new peace-keeping: an agenda for peace?, *The Journal of Humanitarian Assistance*. Disponível em: <<http://www.jha.ac/articles/a003.htm>>. Document Posted: 3 June 2000.
 52. Lubbers report, 2000, p. 14.
 53. Adam Roberts, *Humanitarian issues and agencies as triggers for international military action*, paper presented to the at the 600th Wilton Park conference, May 2000.
 54. Comissão Axworthy, par. 8.22.
 55. The bureaucracy and the free spirits: stagnation and innovation in the relationship between the UN and NGOs', in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 85.

56. Res. 31, UN ESCOR, 49th Sess., Supp. No. 1, at 54, U.N. Doc. E/1996/96 (1996). This updates ESC Res. 1296 (XLIV) (1968) and ECOSOC Resolution 288 (X) of Feb. 27, 1950.
57. Karsten Nowrot, Symposium The rule of law in the era of globalization: Legal Consequences of Globalization: The Status of Non-Governmental Organizations Under International Law, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, v. 6, Ind. J. Global Leg. Stud. 579, Spring 1999.
58. O artigo 1 exige que o Alto Comissário busque 'soluções permanentes para o problema dos refugiados auxiliando os Governos e, sujeito à aprovação dos Governos interessados, às organizações privadas.'. Conforme o Artigo 10, o Alto Comissário 'deve administrar quaisquer fundos, públicos ou privados, que venha a receber para auxílio aos refugiados, e deve distribuí-los entre as agências privadas, e conforme apropriado, entre as agências públicas que julgue melhor qualificadas para administrar tal assistência.'.
59. Vide por exemplo, *U.S. International Food Assistance Report 1999*, USAID, January 2000; and *About P.L. 480 Title II*, from USAID website, www.usaid.gov. 7 June 2002; and *UNHCR Handbook on emergencies*, United Nations High Commissioner for Refugees, 2001.
60. Ann Marie Clark, *Diplomacy of Conscience*, Amnesty International and Changing Human Rights Norms, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2001; Katarina Tomasevski, *Responding to human rights violations 1946 – 1999*, Hague/Boston/London: Martinus Nijhoff, 1999.
61. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 86. Uma série de OINGs possuem organizações formais apoiadas com as agências da ONU, tais como a UNHCR.
62. Alex de Waal, *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, James Currey/Indiana University Press, 1997, p. 65.
63. Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 8-9.
64. Vide *The UN's 50th anniversary: an opportunity to reduce conflicts*, Oxfam, 1995.
65. Steve Charnovitz, 'Two centuries of participation: NGOs and international governance', *Michigan Journal of International Law*, v. 18, p. 183-286, 1997.
66. Ibidem.
67. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 90. Até 80 por cento dos recursos da WFP, por exemplo, são agora dedicados ao auxílio de emergência.
68. Fiona Fox, *The politicisation of humanitarian aid, a discussion paper for Caritas Europa*, Internal discussion paper, Cafod, June 2000, p. 5.
69. Françoise Bouchet-Saulnier, *The practical guide to humanitarian law*, MSF and Rowman & Littlefield, 2002, p. 6.
70. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 88.
71. Ibidem. Vide também *Office of Foreign Disaster Assistance Annual Reports 1991 2000*, Washington DC: Government Printing Office, 2001.

72. Andrews Natios, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 71.
73. *Office of Foreign Disaster Assistance Annual Reports 1991 2000*, 2001
74. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, fn 33, p. 101 referring to World Vision in Mozambique in 1993 and 1994.
75. *An Agenda for Peace*, UN Doc.A/47/277 (1992).
76. Vide <http://www.msf.org/about/index.cfm>, visited 3 September 2002.
77. Vide Clark, 2001.
78. Andrew Natios, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 68.
79. General Assembly resolution 46/182, *Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations* 78th Plenary meeting 19 December 1991, A/RES/46/182.
80. InterAction, International Council for Voluntary Agencies, and the Steering Committee for Humanitarian Response.
81. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 86.
82. *About OCHA, What it is, What it Does*, United Nations. Disponível em: <www.reliefweb.int>. Acesso em: 15 June 2002.
83. Alex de Waal, *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, 1997, cit., p. 181-185.
84. Francis Kofi Abiew, cit., 1998, cit., p. 260.
85. Thomas Weiss; Cindy Collins, *Humanitarian challenges and intervention*, 2nd. ed., Westview Press, 2000, p. 67. Vide também Colin Granderson, Military ambiguities in Haiti, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 99-118.
86. MSF *Appel Rwanda, On n'arrete pas un genocide avec des medecins!*, 1994.
87. G Vassell-Adams, *Rwanda: an international agenda for action*, Oxfam, 1994, p. 36.
88. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 85.
89. Coalition calls for action in Bosnia: groups want more allied military force to stop genocide, *Washington Post*, 1^o Aug. 1995.
90. *Statement on the crisis in Eastern Zaire*, Oxfam UK and Ireland, 5 November 1996.
91. *Letter to Robin Cook British Foreign Secretary*, Oxfam 9 May 2000.
92. Boutros Boutros-Ghali, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 10.
93. Nicholas Wheeler, Agency, Humanitarianism and Intervention, *International Political Science Review*, v. 18, n. 1, p. 9-26, 1997.
94. Francesca Klug, *Values for a Godless age: the story of the UK's new Bill of Rights*, Penguin, 2000, p. 147.
95. Mary Robinson, We can end this agony, *Guardian*, 23 Oct. 1999.

96. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2002*, ICRC Publications, 2002, chapter 7.
97. Disponível em: <<http://www.ifrc.org/publicat/conduct/>>. Acesso em: 21 Aug. 2002.
98. The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, Geneva; Oxford: The Sphere Project; Oxfam Publishing, 2000.
99. *World Disasters Report 2002*, ICRC Publications, 2002, chapter 7.
100. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, UN GAOR, 46th Sess., Supp. n. 1, at 5, UN Doc. A/46/1 (1991).
101. For details vide Helena Cooke, *The Safe Haven in Northern Iraq*, Essex Human Rights Centre and Kurdish Human Rights Project, 1995.
102. Turkey had ratified the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees, but not the 1967 Protocol which extends the scope of the Convention beyond Europe.
103. Lawrence Freedman; David Boren, Safe havens for Kurds in post-war Iraq, in Nigel Rodley (Ed.), *To loose the bands of wickedness, international intervention in defence of human rights*, London: Brassey's, 1992, p. 48.
104. Ibidem, p. 63-74.
105. Marc Weller, The US, Iraq and the use of force in a uni-polar world, *Survival*, v. 41, n. 4, p. 81-100, 1999.
106. Fernando Teson, Collective humanitarian Intervention, *Michigan Journal of International Law*, v. 17, n. 2, p. 346-365, 1996.
107. Judith Randel, Aid the military and humanitarian assistance: an attempt to identify recent trends, *Journal of International Development*, v. 6, n. 3, p. 336, 1994.
108. Thomas Weiss; Cindy Collins, *Humanitarian challenges and intervention*, 2000, cit., p. 79.
109. UNSC Resolution 688, 5 April 1991.
110. Por 10 votos a 3, com abstenção da China e da Índia. Vide Peter Malanczuk, *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 1997, cit., p. 399-402, para uma discussão mais completa.
111. Karin Landgren, Safety zones and international protection: a dark grey area, *International Journal of Refugee Law*, Oxford University Press, v. 7, n. 3, p. 437-458, 1995.
112. Guy Goodwin Gill, *The refugee in international Law*, 2nd ed., Clarendon, 1998, p. 286.
113. Ibidem, p. 74.
114. Thomas Weiss; Cindy Collins, *Humanitarian challenges and intervention*, 2000, cit., p. 79.
115. Lawrence Freedman; David Boren, Safe havens for Kurds in post-war Iraq, in Nigel Rodley (Ed.), 1992, cit., p. 79.
116. Entrevista com o autor deste artigo conduzida em um campo de refugiados perto de Zakhó, Maio de 1995. Este campo fora estabelecido pelos curdos fugindo do Governo da Turquia, 'terra queimada' campanha no sudeste da Turquia. A área ao redor do campo fora bombardeada pelos aviões turcos, segundo notícias, alguns dias antes e uma batalha de rifles e morteiros aconteceu entre o Exército Turco e as Guerrilhas Curdas, durante a visita do autor.

117. UNGA Res. A/RES/46/182 (1991).
118. Francis Kofi Abiew, cit., 1998, p. 141.
119. Para discussão vide David Forsythe, *Human rights in international relations*, Cambridge University Press, 2000; Thomas Biersteker; Cynthia Weber (Eds), *State sovereignty as a social construct*, Cambridge University Press, 1996; Thomas Weiss, *Collective security in a changing world*, Boulder: Lynne Rienner, 1993; Oliver Ramsbotham; Tom Woodhouse, *Humanitarian intervention in contemporary conflict*, Polity Press, 1996.
120. Marc Weller, Armed Samaritans, in *Counsel*, Aug. 1999, p. 21.
121. Axworthy Commission, 2001, par. 2.15
122. David Forsythe, *Human rights in international relations*, 2000, cit., p. 23.
123. Kofin Annan, citado in Weiss, UN Responses in the former Yugoslavia: moral and operational choices, *Ethics and International Affairs*, v. 8, n. 1, p. 6, 1994.
124. Vide Bernard Kouchner; Mario Bettati (Eds.), *Le devoir d'ingérence*, Paris: Denoël, 1987.
125. *Agenda for Peace*, 1992.
126. Kofi Annan, Peacekeeping and national sovereignty, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 60.
127. UNSC Resolution 794 (1992).
128. Ibidem.
129. UNSC Resolution 814, 26 March 1993 and Resolution 837, 6 June 1993 adopted unanimously.
130. Thomas Weiss; Cindy Collins, *Humanitarian challenges and intervention*, 2000, cit., p. 82-83.
131. Alex de Waal, *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, 1997, cit., p. 184.
132. Mohamed Shanoun, Military intervention in Somalia and the Great Lakes, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 98.
133. Hugo Slim; Emma Visman, Evacuation, intervention and retaliation: United Nations operations in Somalia 1991-1993, in John Harris (Ed.) *The politics of humanitarian intervention*, London: Pinter Publishers, 1995, p. 156-157
134. *Communication on the violations of humanitarian law in Somalia during UNSOM operations*, MSF, Paris, 23 July 1993, apud Hugo Slim, *Military intervention to protect human rights...*, 2001, cit., p. 13.
135. African Rights, *Somalia: human rights abuses by the United Nations forces*, London: African Rights, 1993; Amnesty International, *Peace-keeping and human rights*, AI Index IOR 40/01/94.
136. Amnesty International *Annual Report 1994*, p. 262; Vide também Katarina Tomasevski, *Responding to human rights violations 1946-1999*, 1999, cit., p. 270.
137. Vide *Report of the Secretary-General on the fall of Srebrenica*, UN doc. A/54/549, 15 Nov.1999
138. Thomas Weiss; Cindy Collins, *Humanitarian challenges and intervention*, 2000, cit., p. 9.

139. Citado in William Joseph Buckley (Ed.), *Kosovo, Contending voices on Balkans interventions*, William Eerdmans Publishing, 2000, p. 253. Se a altitude voada pelos pilotos aliados em seus ataques para bombardeio contribuiu ou não para a escala baixa de perdas civis ainda permanece controverso.
140. Misha Glenny, *The Balkans 1804-1999, Nationalism, war and the great powers*, Granta, 2000, p. 641-642.
141. UNSC Resolutions 713, 743, 752 and 757. Resolution 770, que produziu a preparação da força militar foi adotada em agosto de 1992 por 12 votos a 0, com abstenção da Índia, China e Zimbábue.
142. Kofi Annan, Peace-keeping and national sovereignty, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 62-69.
143. Ibidem.
144. Ibidem.
145. Karin Landgren, Safety zones and international protection: a dark grey area, 1995, cit., p. 444-447.
146. Ibidem.
147. Ibidem.
148. Ibidem, UNSC Resolution 787 (1992) par. 19 specifically requested the Secretary-General to consult with UNHCR 'and other relevant international humanitarian agencies, to study the possibility of and the requirements for the promotion of safe areas for humanitarian purposes.'
149. Kimberly Mancino; Anita Malley; Santiago Cornejo, *Development Relief: NGO efforts to promote sustainable peace and development in complex humanitarian emergencies*, InterAction Transition Working Group, June 2001, p. 10.
150. Thomas Weiss; Cindy Collins, *Humanitarian challenges and intervention*, 2000, cit., p. 105.
151. Romeo Dallaire, End of innocence: Rwanda 1994, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 73.
152. Ibidem, p. 81.
153. Ibidem, p. 82.
154. STRATEGIC Humanitarian Coordination in the Great Lakes Region 1996-1997: an independent study for the Inter-Agency Standing Committee, United Nations Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, New York: OCHA Publications, March 1998.
155. Ian Martin, Hard choices after genocide, human rights and political failures in Rwanda, , in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 157-175.
156. Karin Landgren, Safety zones and international protection: a dark grey area, 1995, cit., p. 448-449.
157. Vide Philip Gourevitch, *We wish to inform you that tomorrow we will be killed with our families, stories from Rwanda*, Picador/Macmillan, London and Basingstoke, 1998.
158. Por exemplo, Rakiya Omaar, A bitter harvest, *Guardian*, 30 Apr. 1997.

159. Mark Duffield, *Global governance and the new wars*, Zed books, 2001, p. 81-82.
160. Martin, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 163-166.
161. Fox, 2002, p. 23.
162. Vide Thomas Weiss; Cindy Collins, *Humanitarian challenges and intervention*, 2000, cit., p. 104-107.
163. Amnesty International, *Rwanda: Human Rights overlooked in mass repatriation*, January 1997, AI Index: AFR 47/002/1997.
164. Martin, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 167.
165. Geoffrey Robertson, *Crimes against humanity: the struggle for global justice*, London: Allen Lane, 1999, p. 72
166. Ibidem.
167. Henry Shue, Let whatever is smouldering erupt, in A. J. Paolini; A. P. Jarvis; C. Reus-Smit (Eds.), 1998, cit., p. 73.
168. Ibidem, p. 65.
169. Por exemplo, Geoffrey Robertson, *Crimes against humanity...*, 1999, cit., p. 167.
170. Micael Ignatieff, International committee of the red cross, in Roy Gutman; David Reiff (Eds.), *Crimes of war: what the public should know*, WW Norton, 1999, p. 203.
171. Michael Ignatieff, *The warrior's honour: ethnic war and the modern conscience*, Chatto & Winduss, 1998, p. 119.
172. Mary Ellen O'Connell, International law after Kosovo, *Human Rights Quarterly*, v. 22, n.1, Feb. 2000, p. 57-89. The Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE), the Commonwealth of Independent States (CIS) and the Organisation of American States (OAS) have all declared themselves to be Chapter VIII organisations. The now-defunct Organisation of African Unity (OAU) and the League of Arab States have também been acknowledged as regional IGOs by the UNSC.
173. Artigo 5 do tratado da OTAN a declara como uma corporação coletiva de auto-defesa, com referência ao artigo 51 da Carta da ONU. A ECOWAS foi formada como uma organização de cooperação econômica sem referência à Carta da ONU
174. Colin Scott, *Humanitarian intervention in Liberia 1989-94*, Watson Institute for International Studies, Providence, Occasional Paper n. 20, 1995.
175. Mary Ellen O'Connell, 2000, International law after Kosovo, 2000, cit., p. 66.
176. Editorial Comments: NATO's Kosovo Intervention, *American Journal of International Law*, v. 93, n. 4, Oct. 1999.
177. Tim Judah, *Kosovo: War and Revenge*, Yale University Press, 2000.
178. Marc Weller, Armed Samaritans, *Counsel*, Aug. 1999, p. 20.
179. Experiência do autor, como oficial de Proteção da UNHCR Kosovo 2000-2001. Entre 150,000 e 250.000 Sérvios, Roma e outras minorias abandonaram seus lares no verão de 1999. A maioria ainda está incapaz de retornar aos seus lares, enquanto aqueles que permanecem estão confinados vivendo em enclaves. Vide UNHCR/OSCE, UNHCR/OSCE *Minority Assessment Reports*, Kosovo, 1999-2001, v. 1-7.

180. Antonio Cassese, A follow-up: forcible humanitarian countermeasures and opinio necessitatis, *European Journal of International Law*, v. 10, n. 4, p. 791-799, 1999; vide também Antonio Cassese, Ex iniuria ius oritur: are we moving towards international legitimation of forcible humanitarian countermeasures in the world community?, *European Journal of International Law*, v. 10, n. 1, p. 23-30, 1999; Antonio Cassese, *International law*, 2nd ed., Oxford University Press, 2005. p. 321.
181. Daniel Wolf, Humanitarian intervention, *Michigan Yearbook on International Studies*, 1998, p. 358-359.
182. Seminar on the use of force under international law, Save the Children UK Offices, London, June 2002.
183. Richard Lillich, Humanitarian intervention, in John Norton Moore (Ed.), *Law and civil war in the modern world*, 1974, cit., p. 238.
184. Francis Kofi Abiew, 1998, cit., p. 103-135.
185. Donald Rumsfeld, Text of the Defence Secretary's Briefing on the military strikes', the Pentagon, 7 October 2001, Associated Press.
186. Citado em David Chandler, *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*, 2002, cit., p. 50.
187. Geoffrey Robertson, *The Times*, 7 de Nov. 2001.
188. Tony Blair, This is a battle with only one outcome: victory, *Guardian*, 3 Oct. 2001.
189. Alexander Ruck Keene, humanitarian intervention, *New Law Journal*, v. 151, n. 6.993, p. 1096; e Stanley Hoffmann, *The ethics and politics of humanitarian intervention*, 1996, cit., p.20.
190. Tony Aust, Consultor Jurídico do Gabinete da Comunidade Externa, declarou que conforme o direito internacional consuetudinário 'em circunstâncias extremas um estado pode intervir em outro estado por razões humanitárias' em resposta as questões sobre o Iraque do Norte pelo Comitê de Relações Externas em 1992. Citado em Harris, *Cases and Materials in International Law* 5th Ed. Sweet and Maxwell, 1998, p. 921.
191. *UK Foreign Office Policy Document*, n. 148, citado em D. J. Harris, *Cases and materials in international law*, 1998, cit., p. 918.
192. ICJ Rep. 1986, par. 178.
193. *Question of the violation of human rights and fundamental freedoms in all countries*, Sub-Commission resolution 1999/2, E/CN.4/SUB.2/RES/1999/2.
194. Goldstone Report, 2000, Executive Summary Foi ilegal porque não tinha sido sancionada pela UNSC, mas, legítima porque fora usada como um último recurso para libertar a maioria albanesa da opressão sérvia.
195. Lubbers Report, 2000, p. 26.
196. Comissão Axworthy, par. 6.14.
197. Ibidem, par. 6.9.
198. Comissão Goldstone, 2000, p. 189-191
199. Ibidem.
200. Comissão Axworthy., par. 6.21
201. Ibidem.
202. BEHIND the lines: assessing NGO responses to military intervention, *International Council on Human Rights Newsletter*, v. 4, n. 2, June 2001.
203. International Council on Human Rights Policy, Sept. 2001.
204. Ibidem, p. 8.

205. D. Warner, The politics of the political/humanitarian divide, *International Review of the Red Cross*, n. 83, p. 109-118, 1999.
206. Michael Ignatieff, *The warrior's honour: ethnic war and the modern conscience*, 1998, cit., p.146.
207. Francoise Hampson, The ICTY and Reluctant witnesses, *International Comparative Law Quarterly*, v. 47, p. 5-74, Jan.. 1998; e Stephane Jeannet, Non-disclosure of evidence before international criminal tribunals: recent developments regarding the International Committee of the Red Cross, *International Comparative Law Quarterly*, v. 50, p. 643-656, July 2001.
208. *Prosecutor v Blagoje Simic, Milan Simic, Miroslav Tadic, Stevan Todorovic and Simo Zaric*, Decision on the Prosecution Motion under Rule 73 concerning the Testimony of a Witness, n. IT-95-9-PT (27 July 1999). Press Release issued by ICTY 8 October 1999.
209. Stephane Jeannet, 2001, op. cit.
210. Adam Roberts;Richard Guelff, *Documents on the Laws of War*, 3th. ed., Oxford University Press, 2000, p. 624.
211. Jean Pictet (*The fundamental principles of the red cross*, 1979, cit., p. 59.
212. Francoise Bouchet-Saulnier, *The practical guide to humanitarian law*, 2002, cit. p. 143.
213. Denise Plattner, ICRC neutrality and neutrality in humanitarian assistance, *International Review of the Red Cross*, v. 30, n. 311, p. 161-179, Apr. 1996.
214. Ibidem
215. *Amnesty International annual report 2000*, Foreword, by Pierre Sané, AI Secretary General.
216. Este ponto de vista é mantido por vários profissionais, inclusive o autor deste artigo, que estiveram envolvidos nesses esforços de lobby.
217. Pierre Sané, op. cit., 2000.
218. Liam Mahony, *Military Intervention in human rights crises...*, 2001, cit., p. 7-8.
219. Ken Roth, *The choice for the international human rights movement*, Carnegie Council on Ethics and International Affairs, nd.
220. *Ibid.*
221. Ibidem.
222. Liam Mahony, *Military Intervention in human rights crises...*, 2001, p. 7-8.
223. Danielle Coquoz, The involvement of the military in humanitarian activities, ICRC, 2000, cit., p. 14-15. Vide também Jane Barry; Anna Jefferys, *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, Humanitarian Practice Discussion Network, Jan. 2002, p. 16.
224. *MSF Activity Report 2000-2001* (Disponível em: <<http://www.msf.org>>. Acesso em: 3 Sept. 2002.
225. Para discussão, vide David Reiff, *A bed for the night*, Viking, 2002.
226. Alain Destexhe, The new humanitarianism, in A. J. Paolini; A. P. Jarvis; C. Reus-Smit (Eds.), 1998, cit., p. 85-99.
227. *The United Nations and Humanitarian Assistance*, Save the Children UK, 1994.
228. Oxfam, 1995.
229. Fox, 2002, p. 21.

230. Ibidem, p. 4.
231. Jane Barry; Anna Jefferys, *A bridge too far: aid agencies and the military in humanitarian response*, 2002, cit., p. 15-19.
232. Thomas Weiss; Cindy Collins, 2002, p. 66. No Kosovo era comum que as OINGs coordenassem sua segurança por meio da UNHCR que, por sua vez, confiavam na OTAN e na KFOR.
233. The Sphere Project, 2000.
234. Ibidem.
235. Ibidem.
236. *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response*, 2000, part one.
237. Protocol I, article 54, Protocol II, article 14.
238. Geneva Convention IV, articles, 59, 61 e 142. Protocol I, articles 70 e 71.
239. Common article 3 of the four Geneva Conventions, Geneva Convention III, article 9, Geneva Convention IV, article 10, Protocol I, article 70, Protocol II, article 18.
240. Protocol I, article 81. Vide também the Statute of the Movement of the Red Cross and the Red Crescent.
241. Convenção de Genebra IV, artigos 30 e 143.
242. Artigo Comum 3 das quatro Convenções de Genebra, Protocolo II, artigo 14.
243. Artigo Comum 3 das quatro Convenções de Genebra, Protocolo II, artigo 18.
244. Protocolo II, artigo 8.
245. Protocolo II, artigo 18(2).
246. Theodor Meron, The Geneva Conventions as Customary law, *The American Journal of International law*, v. 81, p. 361, 1987 diz que dada a escassez de da prática real, os tribunais costumam achar que atos desta natureza violam "não somente um princípio moral da humanidade, mas também uma norma positiva do direito internacional de costumes."
247. General Comment n. 29 on article 4. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, par. 2; General Comment n. 5. Derogation of rights (art. 4) Thirteenth session, 1981, 31/07/81; *Greece v UK*, ECtHR A. 176/56 Yearbook 2 (1958-59) p. 174; *Ireland v UK*, ECtHR Series A 25, (1978); *McCann and Others v. UK*, ECtHR Series A n. 324, judgment 27 September 1995; *Aksoy v Turkey*, ECtHR, judgment 18 December 1996, App. n. 21987/93;
248. Por exemplo, *Lawless v Republic of Ireland*, No.3, judgment of 1º July 1961; *Ireland v. UK*, ECtHR Series A 25, (1978); *Arrowsmith v UK* (1978) 19 DR 5, p. 20; *Brannigan and MacBride v UK*, judgment 26 May 1993, App. n. 14553/89 and 14554/89. Vide também the UK **Note Verbale to the Secretary General of the Council of Europe, 18 December 2001, vide** <www.conventions.coe.int>; **and** Notification of UK derogation from article 9 of the ICCPR 18 December 2001, vide <www.unhchr.ch>.
249. Rohan Hardcastle; Adrian Chua, Humanitarian Assistance: towards a right of access to victims of natural disasters, *International Review of Red Cross and Red Crescent*, ICRC, n. 325, p. 589-609, Dec. 1998.
250. Ibidem. Somente três organizações são de fato designadas: MSF, WFP e as sociedades Red Crescent and National Red Cross.

251. *What is the IDRL Project?*, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IDRL Fact Sheet number 01, June 2002.
252. *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies Speeches and statements* 'Strengthening of the coordination of emergency humanitarian assistance of the United Nations Statement delivered by Encho Gospodinov, International Federation delegate to the UN, to the United Nations Economic and Social Council substantive session 2002, New York, 15 July 2002.
253. The Federation promotes the development of International Disaster Response Law, *International Review of Red Cross and Red Crescent*, ICRC, n. 842, p. 546-548, June 2001.
254. *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, ICJ Rep. 1986, par. 242.
255. *Ibidem*, par. 243.
256. David Chandler, *From Kosovo to Kabul: human rights and international intervention*, 2002, p. 29-32, Vide também Alex de Waal, *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, 1997, cit.
257. *Ibidem*.
258. David Chandler, Human Rights-Based 'Humanitarianism', *Human Rights Quarterly*, v. 23, n. 3, p. 678-700, 2001.
259. Alex de Waal, *Famine crimes: politics and the disaster relief industry in Africa*, 1997, cit., p. 76.
260. William DeMars, Contending neutralities, humanitarian organizations and war in the Horn of Africa, in Jackie Smith; Charles Chatfield; Ron Pagnucco (Eds.), *Transnational social movements and global politics*, New York: Syracuse University Press, 1997, p. 112.
261. William DeMars, in Jackie Smith et al., op cit., 1997, p. 106.
262. *Ibidem*.
263. *Ibidem*.
264. *Ibidem*.
265. Rony Brauman, Refugee camps, population transfers and NGOs, in Jonathan Moore (Ed.), *Hard choices, moral dilemmas in humanitarian intervention*, 1998, cit., p. 179-189.
266. *Ibidem*.
267. Brauman, in Jonathan Moore (Ed.), 1998, op. cit., p. 188.
268. William DeMars, Contending neutralities, humanitarian organizations and war in the Horn of Africa, in Jackie Smith et al., 1997, cit., p. 112.
269. *Ibidem*, p. 118.
270. Forsythe, 1996.
271. Mark Duffield; John Prendergast, *Without troops and tanks: the emergency relief desk and the cross-border operation into Tigray and Eritrea*, Red Sea Press, 1994.
272. Conor Foley; Roy Hattersley MP *Sharing the Future, War on Want*, 1997.
273. James Firebrace; Gail Smith *The Hidden Revolution: an analysis of social change in Tigray (Northern Ethiopia) based on eyewitness accounts*, War on Want, 1982; James Firebrace; Stuart Holland MP, *Never kneel down: drought development and liberation in Eritrea*, Red Sea Press, 1985.

274. Conor Foley; Roy Hattersley, op. cit., 1997.
275. Thomas Weiss; Cindy Collins, *Humanitarian challenges and intervention*, 2000, cit., p. 71-77.
276. *Ibid.*
277. Christina Eguizabal, et al., *Humanitarian challenges in Latin America: learning the lessons of recent armed conflicts*, Watson Institute Occasional Paper Series, n. 14, Providence, R.I.; Brown University, Institute for International Studies, 1993.
278. *Ibidem.*
279. UN Doc. A/C.3/34/SR.46, para 58f. Citado em Guy Goodwin Gill, *The refugee in international Law*, 1998, cit., p. 16.
280. *Ibidem*, p. 274.
281. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 96.
282. Fiona Fox, *The politicisation of humanitarian aid, a discussion paper for Caritas Europa*, 2000, cit., p. 7.
283. *Ibidem*, p. 89.
284. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 90.
285. Vide Fiona Terry, *Condemned to repeat?: The paradox of humanitarian action*, Cornell University, Priinceton, 2002.
286. Mary Anderson, *Do no harm: supporting local capacities for peace through aid*, Cambridge Mass.: The Collaborative for Development Action, 1996, p. 1.
287. Mark Duffield, *Global governance and the new wars*, 2001, cit., p. 18.
288. Unem-se as principais OINGs humanitárias dos EUA.
289. Kimberly Mancino; Anita Malley; Santiago Cornejo, *Development Relief...*, cit., June 2001, p. 11.
290. Jonathan Goodhand, Tony Vaux; Robert Walker. *Conducting conflict assessments: guidance notes*, Department for International Development, 2002, p. 19.
291. *Ibidem*, p. 7.
292. *Ibidem*, p. 22.
293. *Ibidem*, p. 23.
294. Comissão Axworthy, 2001, par. 8.22.
295. Comissão Axworthy, par. 4.29.
296. *HRW press release*, Human rights groups call upon the European Union and World Bank to promote compliance with the Dayton Peace Accords through effective conditionality, 10 January 1997.
297. Experiência do autor, UNHCR Kosovo Protection Officer 2000-2001.
298. Vide David Reiff, *A bed for the night*, 2002, cit., para discussão.
299. Francoise Bouchet-Saulnier, *The practical guide to humanitarian law*, 2002, cit., p. 6-7.
300. Kirstin Sellers, The new imperialists, *Spectator* 23 October 1999.
301. Entrevista no website do MSF em 20 de outubro de 2002.
302. Donini, in Thomas Weiss; Leon Gordenker (Eds.) *NGOs, the UN & Global Governance*, 1996, cit., p. 92.
303. Geoffrey Robertson, *Crimes against humanity...*, 1999, cit., 1999, p. 386.

PARTE III – JUSTIÇA RESTAURATIVA E MEDIAÇÃO

Capítulo 17 - Entre a proporcionalidade e a impunidade: Confrontação – Verdade – Prevenção*

John Braithwaite**

O ideal de uma punição proporcional à infração cria um sistema de justiça criminal que impede a prevenção. Um ideal alternativo é o de que o crime deveria ser sempre confrontado com uma presunção de perda, o que depende da participação em um processo de busca da verdade que identifica os caminhos para a prevenção. Recompensar informalmente a reconciliação e a prevenção é a base de uma escolha de uma contribuição racional mais convincente do que a punição formal proporcional. Um sistema de justiça criminal racional e emocionalmente inteligente pode parecer algo como o sistema de segurança das companhias aéreas.

O sistema de justiça criminal poderia ser visto como a mais disfuncional das principais conquistas institucionais do iluminismo. Um direito penal mais eficaz em seus fundamentos pode ser encontrado nas antigas civilizações islâmica e confuciana, que predominavam até que a Europa conheceu o iluminismo. De fato, o enfoque “penitencial” cristão em relação ao crime parece mais harmonizado com a prevenção do que o direito penal moderno, no sentido fundamental que pretendo desenvolver. Não me interpretem como defensor da idéia de que o direito sharia ou confuciano era mais justo e decente do que a justiça ocidental contemporânea. Há progresso na proibição da prática de apedrejamento de mulheres más e na

* Agradecemos à American Society of Criminology pela gentil autorização para traduzir e reproduzir este artigo, originalmente publicado como: BRAITHWAITE, John. Between proportionality and impunity: confrontation => truth => prevention. *Criminology*, v. 43, n. 2, p. 283-306, Nov. 2005. Apresentado na cerimônia de entrega do Prêmio Sutherland na Reunião da American Society of Criminology, realizada em Nashville, em novembro de 2004.

** Colaborador da ARC Federation e Presidente da RegNet. Nos anos 80, desenvolveu, com Peter Grabosky, um amplo estudo das 103 maiores agências reguladoras na Austrália: *Of manners gentle: enforcement strategies of australian business regulatory agencies*. Realizou, com Brent Fisse, dois trabalhos sobre crimes empresariais: *The impact of publicity on corporate offenders* e *Corporations, crime and accountability*. Em 2002, publicou *Responsive regulation* (em co-autoria com Ian Ayres) e *Restorative justice and responsive regulation*. Recentemente, finalizou outros dois livros com Peter Drahos: *Global business regulation* e *Information feudalism*. Além desses trabalhos, atualmente desenvolve pesquisas empíricas sobre regulação empresarial e também tem se interessado na aplicação da teoria sobre regulação em prevenção de crimes e missões de verificação e promoção da paz nas relações internacionais. Seus livros ganharam prêmios nos Estados Unidos e Europa, de várias instituições como a Society

substituição da decapitação pela incapacitação. Ainda, as indecências dos sistemas carcerários também são enormes e não cumprem o objetivo da justiça criminal de tornar as pessoas e as propriedades seguras. As sociedades modernas despejam cada vez mais recursos em seus sistemas de justiça criminal e, no entanto, as melhorias trazidas por tais gastos não são dignas de nota¹. O motivo, acredito, é que as instituições ocidentais de justiça criminal impedem a prevenção dos crimes.

Compare agora o êxito de duas outras instituições em nos tornar mais seguros – a regulamentação sobre segurança de companhias aéreas e a do sistema de saúde. O discurso presidencial de Lawrence Sherman (2003), há dois anos, tornou possível responder porque as conquistas dessas instituições ocidentais foram tão formidáveis – um enfoque totalmente baseado em evidências – boa teoria científica sobre aeronáutica e sobre o corpo humano testadas por meio de pesquisas rigorosas e ensaios científicos randomizados, quando possível. Meu argumento de que devemos ir um passo adiante para entender porque Sherman está certo – quanto à observação de que enquanto as instituições da justiça criminal impedem a prevenção, as instituições de segurança aérea e saúde a incentivam. Consideremos primeiro a segurança aérea. As viagens aéreas eram extremamente perigosas nas primeiras décadas, como nos lembra a assustadora extensão do desastre do Hindenberg. As seguradoras, por muito tempo, se recusaram a cobrir viagens de avião em muitos países e, mesmo agora, só quando os governos estabelecem limites à sua responsabilidade, enquanto elas mesmas sempre gostaram de segurar atividades que se tornaram bem mais perigosas, como o transporte rodoviário e marítimo. (Braithwaite; Drahos, 2000, cap. 19). Mesmo após o aumento dos seqüestros terroristas, as viagens aéreas continuam sendo mais seguras do que a utilização de carros em rodovias ou embarcações no mar². Isso é surpreendente, considerando o número muito maior de coisas que podem dar errado, quão mais exigente tecnicamente são as viagens aéreas, comparadas às rodoviárias ou marítimas.

A hipótese de alguns planejadores de sistemas de saúde, baseada em comprovações, é que o motivo do progresso na segurança aérea no século XX ter sido ainda mais notório do que o progresso na área de assistência médica é que os sistemas de segurança aérea são ainda mais determinadamente compromissados com a correção de falhas, em oposição à punição das falhas (Wilf-Miron et al., 2003). Quando um piloto faz algo errado que causa uma quase perda ou uma falha de separação, geralmente não existem sanções por informar isso; na verdade, há recompensas

for the Study of Social Problems, The American Sociological Association, The Law and Society Association, The American Society of Criminology e Socio-Legal Studies Association. Trabalha como consultor para várias agências reguladoras e participou, entre 1983 e 1987, como membro do Economic Planning Advisory Council, dirigido pelo Primeiro Ministro. Entre 1985 e 1995, trabalhou como comissário na agência australiana de defesa da concorrência e proteção do consumidor e serviu como membro do conselho de regulação empresarial (1994-1996), reportando-se diretamente à presidência, quanto à revisão de leis com impacto sobre a regulação empresarial. Há 30 anos trabalha ativamente em movimentos sociais e políticos na Austrália e no âmbito internacional.

profissionais pela contribuição à cultura de aprendizado de segurança aérea por meio da confissão. Os pilotos de aeronaves são recompensados por desencadear a prevenção. Também fica difícil encobrir qualquer coisa devido à ética que os colegas têm de expor as falhas para análise.

O coleguismo na área de assistência médica também é comprometido de forma similar com a abertura, para análise, de diagnósticos e tratamentos de baixa qualidade, especialmente quando não existem consequências visíveis o suficiente para ameaçar um processo judicial. Mas, o compromisso em informar e analisar as falhas era no passado mais completo e mais rigoroso com a segurança aérea do que com a saúde (Wilf-Miron et al., 2003). E o acobertamento de falhas médicas continua endêmico por parte dos médicos e de outros profissionais, que têm medo de que reconhecer e se desculpar por erros catastróficos poderá ameaçar a perda do diploma. Mas está ocorrendo uma onda de mudanças nas instituições ocidentais de assistência médica, devido à comprovação empírica de que o reconhecimento e a desculpa por erros médicos contribuem mais para dissuadir processos judiciais do que para incentivá-los (vide a literatura citada em Gallagher, et al., 2003). Os sistemas de saúde dos Estados Unidos, Austrália e Grã-Bretanha estão entre aqueles que estão sendo transformados por enfoques cada vez mais sistemáticos de se registrar os incidentes adversos de forma quantitativa, analisando os padrões de tais incidentes, buscando intervenções para combater os riscos revelados e pesquisando o impacto de tais intervenções (Institute of Medicine, 2000, 2004; Wilson; Runciman; Gibbert, 1995; Runciman; Webb; Helps, 2000; McLoughlin et al., 2001; Australian Council for Safety and Quality in Health Care, 2004). Na área de assistência médica, o momento é de mudança de uma cultura de culpabilidade para uma cultura de aprendizado. Se essa análise estiver certa, ajudará o sistema de saúde a melhorar, com base no formidável registro que já tem da redução baseada na comprovação dos riscos de muitos tipos de doenças e ferimentos.

Então, minha suposição é que podemos organizar essas três instituições junto como uma continuidade, conforme o comprometimento de cada uma delas com a eliminação do medo de punições que induzam o encobrimento (Cohen, 2001). A administração da segurança aérea é a mais comprometida com a não-punição, seguida da administração da saúde e, por último, a justiça criminal com o seu compromisso com a punição. Minha outra suposição é o motivo pelo qual a administração da segurança aérea fez o maior progresso na melhoria da segurança, seguida da administração da saúde e da administração da justiça criminal, na retaguarda, com o registro de conquistas mais desolador.

O problema com a justiça criminal nesta análise é que promove culturas de negação (Cohen, 2001). O imperativo da prevenção de tratar de um problema subjacente do uso de drogas não é compreendido, pois tanto o crime, quanto o uso de drogas que leva ao crime são negados. O problema da administração da raiva ou da dominação patriarcal que leva a um padrão de violência são verdades encobertas, em vez de confrontadas. Lógico, os defensores do retributivismo dirão que independentemente de quão irresponsável for a conduta de um piloto de avião ou a de um

médico sem profissionalismo, suas condutas estão numa categoria menos culpável moralmente do que a do homicida doloso. Isso certamente é um argumento para o sistema da justiça criminal estar organizado em torno de punições como uma resposta moralmente apropriada, embora haja um caso filosófico alternativo para parcimônia punitiva (Braithwaite; Pettit, 1990). O objetivo deste trabalho não é responder a esse debate, mas sim mostrar, em teoria, que a escolha por uma cultura de culpabilidade punitiva nas instituições da justiça é uma escolha por uma sociedade com maior índice de criminalidade.

Justiça transitória faz a transição do paradigma

O importante livro de James Gibson *Overcoming apartheid: can truth reconcile a divided nation?* (2004) é a análise mais baseada em comprovação que temos sobre o impacto da Comissão Sul-africana da Verdade e da Reconciliação. Seu enfoque pesquisa a análise da aceitação, pelos cidadãos de África do Sul, da “verdade” da comissão e da relação entre ela e a reconciliação entre raças, e é limitado do ponto de vista metodológico. Embora não definitivamente, Gibson concluiu que a melhor comprovação é, pelo menos, consistente com a teoria, segundo a qual:

Anistia ⊂ Verdade ⊂ Reconciliação ⊂ Democratização

Trabalhando de trás para a frente por essa corrente de causa e efeito, não há dúvida de que a África do Sul é mais democrática hoje do que era antes do fim do *apartheid*; que os negros, os brancos e as pessoas de cor estão mais reconciliados vivendo pacificamente juntos; que grande parte da verdade sobre o *apartheid* veio à tona como resultado da comissão e que a anistia foi amplamente utilizada na busca da verdade pela comissão. O que nunca poderemos ter certeza é se as associações de causa e efeito postuladas entre as variáveis do modelo de Gibson são verdadeiras. A dificuldade insuperável é que nunca faremos tanto progresso além dos resultados da pesquisa retrospectiva de Gibson demonstrando, por exemplo, que a aceitação individual da verdade da comissão está associada a diferentes escalas de reconciliação. Não podemos aleatoriamente submeter cidadãos ao *apartheid* ou voltar a história para trás para que possamos, pelo menos, medir de forma satisfatória o conhecimento da verdade do *apartheid* ou o compromisso com a reconciliação antes da transição.

A análise de Nelson Mandela era de que não havia perspectiva de a verdade de sua nação ser confrontada e reconciliada sem anistia aos criminosos que estavam atrelados ao poder entre 1990 e 1993. Era uma análise pragmática feita pelo Congresso Nacional Africano que, em retrospectiva, parece correta. A anistia pode ter sido motivada pelo reconhecimento de que a alternativa era o alastramento de uma guerra civil para expulsar os criminosos que iriam se atrelar ao poder sem anistia. E pode ter sido motivada pelo reconhecimento de que havia criminosos demais para que o sistema judiciário pudesse garantir julgamentos justos para todos eles. Que a verdade pode ter levado à reconciliação era mais uma esperança do que uma motivação. Mas, como argumenta Gibson, era uma esperança percebida além da imaginação de muitos defensores da Comissão da Verdade e

Reconciliação. A teoria da justiça restaurativa vê a reconciliação como um importante caminho para a prevenção (Braithwaite, 2002). Neste trabalho, quero ver a verdade permitindo a prevenção, não apenas por induzir a reconciliação, mas, mais amplamente, por induzir a análise dos problemas que estavam escondidos debaixo do tapete.

Justiça indígena faz a transição do paradigma

Quando proferi palestras sobre justiça restaurativa no começo dos anos 90, sempre dizia que a justiça restaurativa podia ser uma melhor forma de curar as feridas do crime e evitar a reincidência, mas não era substituída de um processo judicial penal para estabelecer os fatos de um crime. Atualmente, acredito que provavelmente estava errado; agora suspeito que os processos da justiça restaurativa abram melhores perspectivas para o descobrimento da verdade do que os processos judiciais. O motivo é que, assim como um piloto não estaria mais propenso a informar sobre uma quase falha se sentisse que poderia ir para a prisão, um delinqüente de rua estará mais propenso a confessar se o resultado for uma decisão restaurativa do que uma condenação à prisão.³

É na justiça indígena em sociedades colonizadas por brancos que estamos começando a ver os frutos do descobrimento da verdade motivada por um processo restaurativo. A oportunidade surgiu de reivindicações indígenas na justiça ocidental para criar espaço para suas tradições. Um caso influente está curando círculos na comunidade de Manitoba Ojibway de Hollow Water (Lajeunesse, 1993; Ross, 1996; Aboriginal Corrections Policy Unit, 1997; Bushie, 1999). Os círculos começaram a lidar com o que muitos no começo achavam que era uma epidemia de abuso de álcool. Conforme os cidadãos se sentaram em círculos para discutir os problemas de casos individuais, perceberam, em 1986, que havia um problema subjacente mais profundo, que era que eles viviam em uma comunidade que estava escondendo o abuso sexual de crianças debaixo do tapete. Por meio de um complexo conjunto de círculos de cura para ajudar uma vítima e um infrator individual, um após o outro, descobriu-se ao final que a maioria dos cidadãos, em algum momento da vida, foram vítimas de abuso sexual⁴. A maior parte dos principais papéis nesse processo foram exercidos pelas mulheres de Hollow Water (Bushie, 1999). Jaccoud (1998) informou que 52 adultos de uma comunidade de 600 admitiram formalmente terem sido responsáveis pelo abuso sexual de menores, 50 deles como resultado da participação em círculos de cura e dois como resultado de processo judicial, por terem deixado de fazê-lo (Ross, 1996, p. 29-48; Lajeunesse, 1993). Ross (1996, p. 36) alegou que os círculos de cura eram um sucesso, pois houve apenas dois casos de reincidência de que se tem conhecimento. Cinco anos mais tarde, Couture (2001, p. 25) informou que 91 infratores foram condenados (sendo que 107 foram processados por meio do projeto), com ainda 2 casos de reincidência apenas desde 1987, quando ocorreu a primeira revelação. No entanto, infelizmente não houve avaliação genuinamente sistemática dos resultados de Hollow Water. Lógico que vários outros programas de justiça restaurativa foram sujeitos a avaliações de rigor variável, que foram mais

incentivadoras do que dissimuladoras em descobrir menos casos de reincidência criminal, em relação aos controles (Braithwaite, 2002, cap. 3).

O que é mais importante do que o resultado de prevenção ao crime de Hollow Water é o resultado da detecção de crimes. Quando e como o processo penal tradicional teve êxito em descobrir algo próximo de 52 confissões de responsabilidade criminal por abuso sexual de menores, em uma comunidade de apenas 600 pessoas? Em Hollow Water, ex-infratores não foram rejeitados para sempre, mas vistos como importantes recursos para estar na pele de outros infratores e desvendar as redes de mentiras que contribuíram para a criminalidade. Melhor do que qualquer um, ex-infratores entendem os padrões, as pressões e as formas de esconder. Como eles contam histórias pessoais nos círculos, falam sobre as mentiras que outrora os protegiam e como se sentiram ao enfrentar a verdade sobre a dor que causaram. Isso é feito de forma delicada mas inflexível, por meio do envio de sinais aos infratores de que seu comportamento tem raízes que podem ser entendidas, mas que não existem desculpas para tanto (Ross, 1996, p. 183).

De fato, em Hollow Water, antes que eles encontrassem a vítima em um círculo de cura, aqueles que cometeram abuso sexual encontravam outros infratores e as vítimas desses outros infratores que iriam simplesmente contar suas histórias como um estágio em um processo para romper a identidade de homem forte que permeou a relação de dominação de suas próprias vítimas. Suportar todas essas possibilidades para a elucidação da verdade é uma vontade de oferecer ao criminoso grave um caminho alternativo ao da prisão para fazer as coisas da forma certa.

Justiça escolar faz a transição do paradigma

Programas restaurativos contra a prática de assédio? intimidação nas escolas, geralmente conhecidos como enfoques de “toda a escola” (Rigby, 1996) que combinam deliberações comunitárias entre os alunos, professores e pais sobre como evitar a prática de intimidação, com a mediação de casos específicos, foram sistematicamente avaliados com resultados positivos (Farrington, 1993; Pitts; Smith, 1995; Pepler et al., 1993; Rigby, 1996; Morrison, 2005), sendo que o mais impressionante deles foi um programa na Noruega, em que se registrou uma redução de 50% das práticas de intimidação (Olweus, 1993). Os dados de Gentry e Benenson (1993) sugerem ainda que as capacidades para a mediação de brigas no *playground* aprendidas e praticadas pelas crianças na escola podem ser transferidas ao ambiente doméstico, resultando na diminuição de conflitos, especialmente entre irmãos. McCold (2002) mediu a reincidência criminosa em 919 delinquentes e jovens em risco expulsos de seis escolas da Pensilvânia, por serem jovens que não podiam ser controlados pelo sistema escolar convencional. As escolas são famosas por organizar um meio restaurador de cima a baixo no programa educacional, que é administrado por uma das primeiras famílias de práticas restaurativas, os Wachtels. As infrações nos seis meses seguintes à expulsão foram reduzidas em 50% para aqueles que completaram o programa com êxito, uma redução que foi significativa para o controle do

risco. A replicação em um segundo grupo de 858 jovens enfrentou um efeito levemente mais forte do que o primeiro grupo, e também uma significativa redução na reincidência que no primeiro grupo ainda era comprovada dois anos após a expulsão (McCold, 2004).

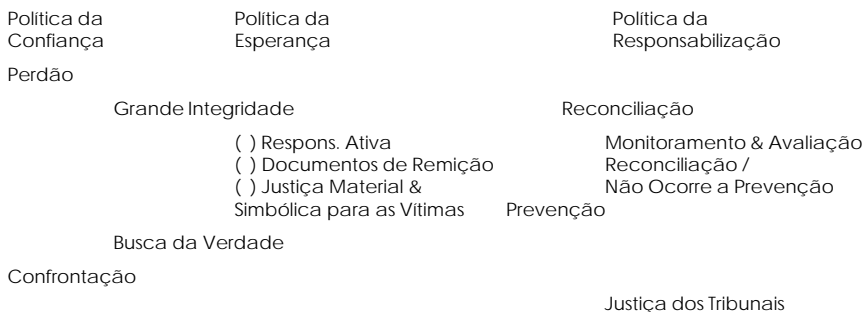
A pesquisa de Eliza Ahmed sobre a prática de intimidação em escolas e ambientes de trabalho na Austrália e em Bangladesh mostra que o reconhecimento da vergonha (sentir-se envergonhado, assumir a responsabilidade e pedir desculpas) é associado de forma negativa com a prática de intimidação, enquanto a transferência da vergonha (criticar os outros, culpar os outros) é associada de forma positiva à prática de intimidação (Ahmed, 2001; Ahmed; Braithwaite, 2004, na crítica a, na crítica b; Morrison, 2005). O orgulho simples (respeitar a si e aos outros) é associado negativamente à prática de intimidação enquanto o orgulho narcisista (sentimento dominante e arrogante) é associado positivamente (Ahmed; Braithwaite, 2004, na crítica b). Esse trabalho nos dá pistas importantes para entender o que é necessário para uma justiça emocionalmente inteligente (Sherman, 2003), que traz a reconciliação e a prevenção. Pode exigir que os criminosos confrontem suas vergonhas (talvez como consequência de serem confrontados pelas vítimas e por representantes da comunidade), reconheçam sua responsabilidade por qualquer mal que tenham causado e tenham uma nova forma de orgulho, como alguém que “faz o bem” (Maruna, 2001).

Essencialmente, esses programas envolvem uma transição de uma cultura de culpa para uma cultura de aprendizado que confronta a prática de intimidação com compaixão e não punitivamente. Assim como os círculos de cura de Hollow Water e a Comissão Sul-africana da Verdade e da Reconciliação, o ideal é acabar com a impunidade, parar de varrer os problemas para debaixo do tapete. Esses rituais de reconciliação perseguem a verdade e a cidadania responsável. Nesses processos, pretende-se que as escolas se tornem mais deliberadamente democráticas, conforme forem se tornando mais seguras (Morrison, 2005).

Elaboração sobre a teoria: além da verdade e da anistia

A teoria de Gibson (Anistia ← Verdade ← Reconciliação ← Democratização) será sujeita a um processo de elaboração no modelo da Figura 1. Um primeiro problema com a teoria de Gibson é que a “anistia” pode ser vista como não fazer nada, simplesmente não processar. Para que a anistia leve ao descobrimento da verdade, também deve haver um processo de se forçar o descobrimento da verdade como vimos na África do Sul, em Hollow Water e nos programas de justiça restaurativa nas escolas. Consequentemente, uma formulação mais precisa como início da dinâmica hipotética é que uma combinação da confrontação da injustiça e o perdão aos perpetradores da injustiça são os motivadores da busca da verdade – confrontação ativa em vez de impunidade, oferecimento ativo de perdão convencional, em vez de simplesmente não fazer nada. O poder do perdão é o poder de uma recompensa de evocar compaixão e fazer o certo (justiça), assim como o impacto do padre em *Les misérables*, após Jean Valjean roubá-lo. Política da Confiança

Figura 1 - Uma teoria elaborada da verdade e da prevenção



A confrontação pelos outros somente é necessária se um infrator deixa de confrontar as próprias infrações. O resultado desejado é que o piloto, aquele que praticou intimidação na escola, o opressor dê um passo adiante, sem provocar a responsabilidade dos outros e a própria, pelo sofrimento de causaram ou que arriscaram. A dignidade e a honra da autoconfrontação faz uma afirmação mais profunda das normas violadas do que as acusações dos outros. Mas, se a autoconfrontação não for oferecida, outros deverão fazer a confrontação, para evitar o risco de impunidade a uma ordem normativa.

O segundo problema teórico é que essa “verdade” parece uma enganosa abreviação de um processo de busca da verdade de grande integridade. O que interessa não é tanto revelar uma verdade objetiva como um processo que todos os participantes em uma injustiça vêem como um processo de alta integridade para revelar o que podem acabar sendo verdades múltiplas – em que a verdade da vítima pode ser diferente da do perpetrador, por exemplo. As idéias de Tom Tyler (Tyler, 1990; Tyler; Blader, 2000; Tyler; Huo, 2001) de justiça processual são constituintes da integridade na busca da verdade. Para Philip Selznick (1992, p. 336, 465), a integridade exige a comunicação verdadeira que conecte a razão à emoção, não uma transformação política ou comercial que distancia o apelo emocional da razão. A razão conectada à emoção por meio da experiência prática forja a integridade como um propósito holístico. O propósito em questão, nessa teoria, é o objetivo de descobrir toda a verdade por meio de experiência prática da verdade para todos os principais participantes. Para que a busca da verdade seja de grande integridade, deve ser deliberativa (Roche, 2003), atenta às múltiplas fontes de evidências, e aberta ao exame e às críticas de todos.

Da responsabilidade passiva para a ativa

Quando combinado com o oferecimento ativo do perdão, tal esforço deliberativo para revelar e contar a verdade estimula a responsabilidade ativa (Bovens, 1998). Onde há uma vítima de um crime, a responsabilidade ativa demanda justiça material para a vítima (por exemplo, a reparação) e justiça simbólica (por exemplo, a desculpa) (Retzinger; Scheff, 1996). Se as vítimas não se sentem vingadas, isso não é apenas uma coisa ruim,

mas também paralisa o momento da responsabilidade ativa de fazer trabalho de prevenção ao crime. A responsabilidade ativa distingue-se da passiva, que é a norma do processo penal convencional. A responsabilidade passiva significa culpar alguém por algo que fez no passado. A responsabilidade ativa significa responsabilizar-se por fazer as coisas direito no futuro. A teoria da justiça restaurativa entende que a punição criminal convencional desestimula a responsabilidade ativa (Braithwaite; Roche, 2000). Os policiais e os promotores públicos gostam daqueles que são tolos o bastante para assumir a responsabilidade, pois isso lhes dá pontos sem terem trabalhado para tanto, embora os promotores públicos japoneses se comportem de forma diferente dos americanos sobre esse assunto (Johnson, 2002). Boas práticas restaurativas sempre lidam com a negação, incentivando aqueles que têm níveis mais leves de responsabilidade a iniciarem uma responsabilidade ativa de efeito dominó. O aluno que ouviu a criança vítima de intimidação implorando ajuda e simplesmente nada faz, admite durante o processo restaurativo que estava errado.

Um professor diz então que se trata de uma falha do professor de não ter ensinado às crianças como elas poderiam demonstrar coragem para enfrentar o intimidação. Outra criança então admite que quando lhe pediram para segurar a vítima enquanto ela estava sendo agredida, não teve coragem de recusar. Algumas vezes, a vítima será levada a confessar que provocou o ataque com linguajar de insulto. A esperança é que, conforme a responsabilidade ativa é acumulada durante a conversação no círculo, o principal perpetrador irá aceitar o perdão, em troca de contar a verdade. O efeito dominó então sempre começa por aqueles que têm menos responsabilidade, até chegar àqueles com maior responsabilidade. A estratégia convencional de um promotor público, em contraste, é bater na última peça do dominó, de forma a não aborrecer as demais peças, que se beneficiarão do fato de um suspeito levar toda a culpa. Em troca, eles se dispõem a testemunhar contra tal suspeito.

A teoria do dominó é uma segunda explicação de porque eu estava errado em não ver que a justiça restaurativa tem uma estratégia melhor para descobrir a verdade do que o processo penal convencional. Nas escolas, nas companhias aéreas e nos hospitais evitam-se bodes expiatórios em benefício do aprendizado e do perdão, a verdade e a responsabilidade ativa se tornam as virtudes que devem ser. A transição de uma cultura de culpa para uma cultura de aprendizado significa que a responsabilidade está fundada em uma virtude ética voltada para o futuro, em vez de em um ato ético voltado para o passado, de culpar os infratores de acordo com a ciência do direito penal convencional⁵. O enfoque também vem com uma estratégia do que fazemos quando a responsabilidade ativa não é extraída. Suspendemos o círculo e o aumentamos, convidando outros participantes com alguma responsabilidade ativa nova ou recursos preventivos para contribuir (Braithwaite, 2005).

Documentos de remição que administram a vergonha e o orgulho

Um dos importantes recursos que a justiça restaurativa tem para ajudar a derrubar as últimas peças do dominó de responsabilidade ativa é a

descoberta de Shadd Maruna da importância dos “documentos de remissão” (Maruna, 2001). Maruna descobriu em seu estudo de nuances quantitativas e qualitativas dos infratores graves de Liverpool que uma característica daqueles que abandonaram a carreira criminosa era que eles rejeitavam a imposição de responsabilidade passiva sobre si, mas aceitavam a responsabilidade ativa de ajudar a reparar o dano no futuro. Criminosos graves algumas vezes justificavam seu comportamento, pois tinham sofrido abuso sexual. Elas se justificavam, pois acreditavam que tinham sofrido mais como vítimas de crime do que aqueles que elas vitimaram. Nossa intuição moral é que seria perigoso permitir a elas se justificar quando perpetraram crimes terríveis.

Mas, o documento de remissão de Maruna oferece uma terceira forma entre a negação e a aceitação da responsabilidade passiva. Seu texto é de Jesse Jackson: “Você não é responsável por estar no chão, mas sim por se levantar” (Maruna, 2000, p. 148). Torna-se moralmente mais aceitável que o abuso, a pobreza ou as drogas sejam culpadas por erros passados se dissermos “não foi culpa minha, mas é minha a responsabilidade” (Brickman et al., 1982). Então as homicidas abusadas sexualmente recontam a história de sua vida: “Não sou mais daquele jeito. Quando fiz aquilo eu não tinha começado a me recuperar do meu próprio abuso”. Mais mundano, seu documento de remissão de uso de heroína é que “eu costumava fazer coisas horríveis quando estava sob efeito da heroína, mas agora estou limpa e gostaria de me desculpar perante aqueles que feri e ajudar outros a se recuperarem do vício das drogas”. Outra das descobertas empíricas de Maruna (2001) foi que ajudar os outros a se recuperarem de carreiras criminosas estava associado à recuperação da pessoa que estava ajudando os outros. A idéia de “fazer o bem” vem de Garfinkel (1956, p. 421-422): “A identidade anterior fica como acidental; a nova identidade é a realidade básica. O que ele é agora, afinal de contas, é o que ele era o tempo todo”. A justiça restaurativa permite que os infratores neguem a responsabilidade passiva da justiça criminal convencional que garante a punição, mas apenas sob a condição de receber um documento de remissão que os faça ter responsabilidade ativa por fazer as coisas direito no futuro. Deve ser uma redenção conquistada (Bazemore, 1999). Mais precisamente, o perdão anula a responsabilidade passiva deles, na medida que a responsabilidade passiva os faz contar a verdade, fazer o que podem para reparar o mal causado às suas vítimas e colocar sua vida em uma trajetória responsável. Se eles ainda, como nos resultados de Maruna, comprometem-se a ajudar outros a abandonarem suas carreiras de criminosos, melhor ainda, mais motivos para o perdão.

Note que o trabalho de reconstrução da identidade de nossa vida com documentos de remissão envolve tanto o reconhecimento da vergonha (“meu próprio abuso/vício e o que fiz foi mal”) e orgulho simples (“enquanto eu mesmo estou vulnerável ao meu próprio abuso, sou uma boa pessoa que assume a responsabilidade por corrigir meus erros”). Recordem-se que o reconhecimento da vergonha e o orgulho simples são encontrados de forma empírica no trabalho de Eliza Ahmed nas escolas e ambientes de trabalho na Austrália e em Bangladesh como importantes para a prevenção da prática de intimidação (Ahmed, 2001, Ahmed; Braithwaite, 2004,

na crítica a, na crítica b; Morrison, 2005). A teoria de administração da vergonha está nessa visão de microteoria que fortalece a dinâmica da justiça restaurativa, assim como a teoria da verdade e da governança (Braithwaite; Levi, 1998) é a estrutura macro que possibilita o perdão, a confrontação e a grande integridade na busca da verdade, que substitui uma cultura de culpa por uma cultura de aprendizado. Em nível macro, é essa teoria de esperança e governança (Braithwaite, 2004) que possibilitou orgulho simples nos documentos de remissão que recuperam a vida pessoal e nacional. No nível mais macro, podemos imaginar a grandeza de Abraham Lincoln como um presidente, pois no discurso Gettysburg ele recuperou a identidade americana com um documento de remissão (Hesse; Post, 1999, p. 25), como um precursor das emendas de reconstrução da antiga arquitetura americana republicana constitucional. Os Estados Unidos foram recuperados como uma nação que foi vítima de uma instituição má, a escravidão. Seja você branco ou negro, do Norte ou do Sul, você é uma vítima da escravidão; ser americano é ser parte de uma república que aspira transcender esse mal, ao tratar todos de forma igual. Nelson Mandela também é um arquiteto da esperança da governança que recuperou a África do Sul, parcialmente por meio da instituição da Comissão da Verdade e da Reconciliação, como uma nação de pessoas que, independentemente de sua raça, são vítimas da instituição do *apartheid*.

Reconciliação e democratização do Poder Judiciário

No nível macro da violência armada, a dinâmica da Figura 1 significa que há reconciliação entre os americanos do Norte e do Sul, os americanos e os sul-africanos negros e brancos. No microembate do direito penal, é a reconciliação entre a vítima e o infrator, entre o infrator viciado em drogas e sua sofrida família, cuja vida coletiva sofreu e se ergueu nas mãos de seu membro viciado. No contexto intermediário da prática de intimidação no ambiente de trabalho, é a reconciliação entre os funcionários, cuja vida no trabalho foi contaminada por uma cultura de intimidação, assédio sexual ou outras formas de assédio. No nível macro, conforme explica Gibson, a reconciliação nacional alimenta a democratização. Somente pessoas reconciliadas respeitam os direitos democráticos das outras, confiam nas outras para votar e não levantam os braços se o seu lado não vencer as eleições. Nos níveis micro e intermediário, os jovens podem aprender a serem cidadãos democráticos ativos mediante a participação em conferências de justiça restaurativa sobre como enfrentar um problema de intimidação na escola (Morrison, 2005; Cameron e Thorsborne, 2000). O aprendizado democrático reside no fato de que o incidente não é tratado por uma autoridade que determina uma punição, mas por membros da comunidade da escola que se espera deliberem sobre uma solução justa para os problemas subjacentes. Nós não somos naturalmente democráticos; não nascemos democráticos. Aprendemos a ser democráticos por meio da civilidade das conversas da comunidade sobre a governança das escolas, famílias e ambientes de trabalho.

As funções legislativa e executiva do governo chegaram a ser vistas como locais de tomada de decisões democráticas. Particularmente a partir do século XVIII, a tomada de decisões judiciais tornou-se progressivamente

menos democrática e mais profissionalizada (Langbein, 2003). A justiça restaurativa é parcialmente sobre reverter essa revolução, fazendo com que as pessoas falem sua própria voz em controvérsias, em vez de o fazerem por meio de profissionais que falam em seu nome. Tendo em vista que os conflitos jurídicos são mais micro e locais do que a remota tomada de decisões políticas nacionais, oportunidades melhores e mais freqüentes para nossos filhos aprenderem a ser democráticos virão da democratização do Poder Judiciário e da governança.

Responsabilidade ativa pela prevenção

Com crimes comuns, diferentemente da cura após a guerra civil, medidas preventivas que seguem a responsabilidade ativa são provavelmente mais importantes do que a reconciliação. A idéia-chave aqui não é tanto que o processo da justiça restaurativa seja, por si mesmo, uma intervenção reabilitadora superior às alternativas. É assim porque a justiça restaurativa envolve responsabilidade ativa e pode ser usada como um veículo de entrega superior para toda a gama de programas de reabilitação que funcionam, além de outras medidas preventivas que não tratam da reabilitação. A responsabilidade ativa no círculo da justiça restaurativa pode até aumentar o comprometimento das vítimas de invasão de residência com o intuito de cometer um crime, por exemplo, em evitar o crime instalando alarmes e outras medidas que o dificultam. A metanálise de Latimer, Dowden e Muise (2001) constatou que o índice de cumprimento de acordos feitos pela justiça restaurativa era 33% mais alto do que o de acordos ou ordens em grupos de controle. Assim sendo, se estão sendo selecionados programas de prevenção que efetivamente funcionam, pode haver uma perspectiva 33% melhor de que sua eficácia tenha sido cumprida. Um motivo da justiça restaurativa ter um resultado melhor no cumprimento dos acordos preventivos é que a família e os amigos próximos dos infratores que assinaram tais acordos de justiça restaurativa são mais eficazes em fazer com que os mesmos sejam cumpridos do que a polícia, que faz cumprir as determinações dos tribunais. Um pai que concorda em ter responsabilidade ativa em um círculo restaurativo para garantir que seu filho realizará os pagamentos de reparação à vítima é provavelmente mais eficaz do que o governo em assegurar tal resultado, mesmo se isso significar que ele mesmo pagará e mais tarde cobrará de volta do filho.

O momento da crise em família que ocorre quando um membro arranja problemas com a polícia pode fornecer a motivação que faltava para enfrentar um problema como vício em drogas, que é subjacente ao padrão de cometer crimes. A qualidade deliberativa da justiça restaurativa fornece a oportunidade, o momento de um ritual de seriedade em uma crise familiar para que essa motivação seja percebida. A mãe que há tanto tempo implora desesperadamente para que sua filha pare de causar o sofrimento que vem causando por causa do vício em drogas recebe no círculo, finalmente, a audiência atenta que precisa para que esse pedido seja atendido. Isso, no entanto, é mais a promessa da justiça restaurativa do que sua realidade até o momento (Braithwaite, 2002, p. 92-102). Argumentou-se também que a justiça restaurativa fornece uma oportunidade de remediar o desajuste entre a prevenção do crime e o processamento do caso – levar

a prevenção do crime para onde os recursos devem ser encontrados no sistema da justiça criminal – onde os casos são processados (Braithwaite, 2002, p. 98). Além disso, argumenta-se que a justiça restaurativa reforça os princípios sociais cognitivos que foram demonstrados como garantias da eficácia dos programas de reabilitação (Braithwaite, 2002, p. 98-99) e que a mesma pode promover deliberações coletivas que trazem a “receptividade” (Braithwaite, 2002, p. 99-100). Todas essas formas de promessa preventiva foram pouco percebidas na prática, devido à forma do movimento social pela justiça restaurativa, que até hoje ter ignora o reabilitacionismo e outras formas de profissionalismo preventivo (Levrant et al, 1999). Nesse sentido, o espírito democrático da justiça restaurativa foi longe demais na valorização de deliberações, sem usar uma forma que evita a experiência. A justiça deliberativa pode ser reconfigurada para exigir o serviço de peritos em prevenção como resposta às necessidades preventivas identificadas no círculo, por aqueles próximos ao problema.

Clifford Shearing e Les Johnston (2005) e Johnston e Shearing (2003, cap. 8) mostram que a prevenção do crime pode ser deliberativamente institucionalizada de forma que dê às vítimas uma sensação de que a justiça foi feita. Isso é a “justiça como um novo futuro”. No contexto dos encontros para a governança da segurança que Shearing e seus colegas facilitaram na África do Sul, ele observa que “surge uma sensação de justiça (...) na medida que os participantes acreditam que foram reconhecidas garantias confiáveis para um futuro mais seguro” (Shearing; Johnston, 2005). Em vez de a vítima ficar satisfeita por compensar a violação à sua liberdade no passado com uma violação proporcional à liberdade do infrator, o que ela ganha é uma “garantia confiável de que a sua própria liberdade (e a dos outros) será respeitada no futuro (...)”. Atinge-se a justiça e uma sensação de direito não pelo equilíbrio de uma desvantagem, mas por meio da criação de uma vantagem compensadora, conquistada por meio de uma garantia confiável de se agir corretamente no futuro” (Shearing; Johnston, 2005, p. 23–24). Isso está próximo da intuição restaurativa de que porque o crime fere, a justiça deveria curar. O mais importante é que um encontro obtém motivos para acreditar que os participantes estarão mais bem protegidos do que no passado e “que essa proteção será justa e equitativa” (Shearing; Johnston, 2005, p. 24). “Todos estarão mais seguros, inclusive eu mesmo”. É a justiça como um direito humano de uma garantia de segurança pessoal. Empiricamente, Shearing e Johnston alegam que é o caráter deliberativo e a qualidade ritual da justiça que levam a emoção a atingir a sensação de que a justiça foi alcançada coletivamente:

As pessoas não apenas deixam esses encontros com uma sensação de que o processo foi razoável, justo e imparcial (ou seja, com a sensação de justiça amplamente entendida), mas elas quase sempre celebram essa conquista com um gesto simbólico ao final do encontro. Isso normalmente envolve um aperto de mãos e uma canção ou oração de comemoração (Shearing; Johnston, 2005, p. 20).

Se a reconciliação e a prevenção não forem atingidas em uma primeira tentativa, isso normalmente não resulta no abandono do processo da justiça restaurativa, mas sim na retomada, um pouco mais tarde, quando o

conflito pode estar mais maduro para a reconciliação, ou com novos participantes no círculo (no sentido de “maduro” para reconciliação de conflitos armados, vide Hampson (1996). Mas, quando os participantes, especialmente as vítimas de crimes graves, notam que uma resolução justa não foi acordada, então deve ser possível para os participantes que mobilizem a justiça dos tribunais. O ideal da justiça restaurativa é que a justiça dos tribunais estará mais disponível de fato para aqueles que querem se beneficiar de um processo judicial (Braithwaite, 2002, cap. 8).

A teoria restaurativa da detenção

Este não é o local para se desenvolver uma nova teoria de detenção baseada na justiça restaurativa, algo experimentado em algum outro lugar (Braithwaite, 2002, p. 102-122). Mesmo assim, é importante mencionar que essa teoria desenvolve a hipótese contra-intuitiva de que uma presunção sistemática em favor do perdão oferece uma detenção mais eficaz do que a punição proporcional. O medo dos teóricos da detenção convencional não é apenas de que o perdão desgaste a detenção; é também o de que a presunção em favor da tentativa de perdão primeiro (com a execução judicial da punição como um esteio) fará com que o calculador racional se comporte mal, desde que o perdão lhe tenha sido ofertado, e passe a ter um comportamento responsável apenas mediante a alteração para uma punição. É uma estrutura de incentivo de “livre alcance”. Por que os pilotos das companhias aéreas não se comportam dessa forma aparentemente racional, quanto a essa estrutura de incentivo? A resposta é que a explicação anterior específica de forma errada a estrutura do incentivo. Enquanto o piloto é perdoado por sua transgressão da segurança, ele é punido se a esconde – se deixa de participar ativamente e com grande integridade da busca da verdade, da responsabilidade ativa e da prevenção. A punição vai do desdenho profissional até a retirada do setor e a revogação de sua licença. A estrutura do incentivo não diz respeito apenas à punição, diz mais fundamentalmente sobre recompensas em termos de reputação (orgulho acima da vergonha) pelo desenvolvimento da cultura do aprendizado e da prevenção.

A justiça restaurativa não é uma zona livre de punições. O que ela faz é transferir o foco da punição pelo cometimento do crime para a punição, por não ter se empenhado na prevenção do crime. Mais fundamentalmente, a teoria da justiça restaurativa recompensa – com admiração, orgulho, ajuda e apoio social (Cullen, 1994) – o compromisso com a verdade e a prevenção. Isso é a essência da teoria restaurativa da detenção, ou mais precisamente, a escolha racional que compõe a teoria da justiça restaurativa. É por isso que a justiça restaurativa desenvolve o argumento contra-intuitivo de que o perdão detém mais do que a punição proporcional e fornece fundamentos mais fortes para escolha racional do cumprimento da lei do que a punição proporcional (Braithwaite, 2002, p. 102-122). Então é tolo dizer que a Figura 1 significa que o perdão lhe permite realizar várias tentativas livres antes que a punição pelos tribunais faça-lhe pagar a conta. De fato, essa é uma descrição muito melhor de como funciona o direito penal atual. A teoria de Braithwaite constatou (2002, p. 102-122) que a justiça restaurativa apresenta o perdão seguido da escala de punições,

até uma pirâmide de repressão, se o infrator não se comprometer com a reconciliação e a prevenção (cuja eficácia é monitorada). Alcança-se a detenção:

- de forma dinâmica (por escalação) em vez de estaticamente (Braithwaite, 2002, p. 29-32, 118);
- por meio da transferência do foco do cometimento do crime para a omissão da prevenção; e
- mediante o oferecimento sistemático de recompensas emocionalmente inteligentes pela prevenção como uma alternativa à punição pela negação da responsabilidade.

O perdão que a justiça restaurativa oferece não é a impunidade – envolve a confrontação que pode ser emocionalmente dolorida, a reparação material que pode ser monetariamente dolorida ou dispendiosa de tempo (como no caso da prestação de serviços comunitários às vítimas de suas comunidades). Empiricamente, o estudo RISE constatou ser a justiça restaurativa percebida como tão “dura” quanto os tribunais de justiça (Sherman et al., 1998). Além disso, a justiça restaurativa pode desenvolver a detenção por meio do aumento da certeza da detenção, como ilustra o caso de Hollow Water com o aumento da certeza da detenção do abuso sexual de menores. A teoria da justiça restaurativa é que a detenção é mais bem garantida por sanções informais mais certas do que por sanções informais incertas. É sobre a força de sanções leves, na verdade de múltiplas punições leves combinadas com múltiplas recompensas leves. Finalmente, é sobre a idéia de que deter a prática de intimidação diz tanto a respeito da detenção da criança que segura a vítima, da criança mais velha que não ajudou a vítima, da professora que deixou de considerar tal prática seriamente como um problema da cultura escolar, quanto da detenção dos infratores (Braithwaite, 2002, p. 116-121). É sobre o entendimento de que capacidades preventivas têm mais de um fator psicológico determinante (Lewis, 1986) nos muitos atores diferentes, todos os quais podem ser informalmente punidos ou recompensados por exercer seu poder de prevenção (Braithwaite, 2002, p. 116-117). Finalmente, é sobre o entendimento de que a detenção focada na prevenção funciona melhor, pois essa é uma justiça emocionalmente inteligente. Isso flui da visão de Shearing e Johnston (2005) de que a prevenção faz a vítima mais segura, assim como todos na comunidade (“inclusive eu”) a experimentam como justa.

Conclusão

Este trabalho fornece argumentos teóricos não apenas para mudanças menores quanto à redução da imposição de punições pelos sistemas de justiça criminal. Trata-se de argumentos para uma reestruturação radical para um sistema que se pareça mais com o sistema da administração da segurança aérea, em seus fundamentos. Isso significa um sistema em que nunca é aceitável fazer nada quando ocorre um comportamento perigoso. O fato de não se fazer nada passaria a mensagem de que lapsos evitáveis não importam, até que se tornem graves ou repitam-se. Se os pilotos tivessem entendido dessa forma, o sistema de segurança aérea estaria em uma montanha escorregadia, rumando a repetidas catástrofes. Pelo contrário, queremos passar a mensagem de que sem o medo da punição

eles deveriam voluntariamente informar até mesmo as mínimas escorregadas ou lapsos. Os riscos serão registrados de forma que fique claro que estão sendo levados a sério e usados para reforçar uma cultura de aprendizado, em oposição a uma cultura de culpa. Quando o incidente revelar riscos graves, dará início a deliberações extensivas nos círculos sobre segurança aérea.

O sistema da justiça criminal é um desastre institucional, pois faz o contrário. A maioria dos crimes mais leves são ignorados pela autoridade e zombados pelos colegas, o que passa a mensagem de que não são importantes. Crimes graves e reincidentes são respondidos com punições severas, passando a mensagem de serem algo inadmissível. Esse sistema também costuma deixar os infratores com uma sensação de injustiça baseada na percepção de que cometeram crimes repetidamente sem serem punidos e, no dia que o critério de gravidade passa a abrangê-los, eles sempre sentem que foram arbitrariamente vitimados. Assim como os criminosos comuns, os criminosos de guerra percebem perfeitamente que o que enfrentam é um sistema que arbitrariamente muda de direção entre a impunidade e a forte proporcionalidade (e essa é a justiça do vitorioso, termo aplicado a situações em que se acredita que uma nação vitoriosa aplica regras diferentes para julgar o que é certo e o que é errado às suas próprias forças e às forças anteriormente inimigas, o que leva à injustiça). Tal isenção deixa pouca esperança para a verdade e para a memória coletiva.

O caminho alternativo desenvolvido para a análise crítica e exames empíricos é que se consegue maior prevenção do crime quando ele é sempre confrontado, mas, assim agindo, com uma presunção de perdão. Se os infratores sabem que se beneficiarão do perdão, desde que participem de um processo de grande integridade na busca da verdade e, ao assumirem a responsabilidade ativa pelo mal causado, podem ajudar a se aprender com a verdade que eles contam. Os cínicos têm razão ao dizer que a justiça restaurativa tem poucos registros quanto à origem de iniciativas de prevenção de crimes graves (Braithwaite, 2002, p. 90-102). Mas, ressaltar esse fato empírico não é motivo para preferir um sistema que impede a revelação da verdade necessária como um fundamento para o aprendizado de como prevenir o crime de forma nodal – por exemplo, em círculos (Johnston; Shearing, 2003, cap. 8; Shearing, Johnston, 2005) – bem como nacionalmente, em Comissões da Verdade e da Reconciliação ou em investigações sobre quebras societárias do tipo da Enron. Instituições que recompensam a revelação da verdade e diagnosticam as lições aprendidas com a mesma estão fadadas a serem mais eficazes a longo prazo do que instituições que impedem a revelação da verdade e o aprendizado. Lógico que ocorrerão erros em uma justiça da cultura do aprendizado. Esses erros sempre tornarão as coisas piores. Mas, é aí que entra outra nobre instituição chamada Sociedade Americana de Criminologia. Desde que façamos o nosso trabalho, nossa profissão irá finalmente revelar esses erros... geralmente! Então nós não teremos realizado um bom trabalho de revelar o erro de um princípio de proporcionalidade que impede a revelação da verdade, a prevenção e a “justiça emocionalmente inteligente” (Sherman, 2003).

Notas

1. Os criminologistas americanos podem argumentar que isso não seja verdade, no final de uma década e meia de inversão do aumento da criminalidade que ocorreu nas três décadas anteriores a esta. Ainda assim, é difícil não ver um copo que está meio vazio e meio cheio aqui, pelo menos enquanto as taxas de criminalidade nos Estados Unidos continuarem tão mais altas do que aquelas de outras sociedades afortunadas da Europa e da Ásia.
2. Enquanto viagens aéreas são mais seguras do que viagens rodoviárias ou marítimas em números de mortes para cada 100 milhões de passageiros/quilômetros, em mortes para cada 100 milhões de passageiros/horas não há grande diferença entre as viagens aéreas e rodoviárias, sendo as viagens marítimas mais seguras (Bradbury, 2002). Mas essa última não parece ser uma comparação correta. Não seria racional escolher velejar de Londres para Nova York porque a taxa de mortalidade por hora no mar é menor do que no ar. A comparação importante é aquela de mais probabilidade de morte ao fazer a mesma viagem pelo mar do que pelo ar. Aviões mais rápidos, como o Concorde e aviões militares, são mais perigosos, assim como automóveis mais rápidos. Parte do milagre do transporte aéreo é que uma maior segurança foi alcançada historicamente, conforme a velocidade aumentou.
3. Isso logicamente aumenta a preocupação de confissões forçadas de inocentes com oferecimento de uma conferência de justiça restaurativa. Nas experiências de RISE, há uma leve tendência de os infratores aleatoriamente submetidos aos tribunais, em relação àqueles submetidos à conferência, concordarem que “a polícia nos faz confessar algo que não fizemos nesse caso” (embora isso fosse estatisticamente significativo em apenas uma das experiências) (Sherman, et al., 1998, p. 123-124). Conforme destacado por Dolinko (2003), no caso de um infrator inocente forçado a declarar-se culpado, será impossível para ele “discutir com a vítima o que ele fez e como reparar o mal que ele causou quando se sabe muito bem que de fato ele nada fez e não causou mal algum. E até mesmo se sua participação em uma conferência pudesse ser de alguma forma garantida, dificilmente a conferência seria um sucesso – o infrator putativo irá simplesmente insistir “sou inocente; eles estão me enquadrando; eu não fiz nada a vocês e não há nada para que eu ‘restitua’ ou ‘corrija’!”.’
4. LaPrairie (1994, p. iii), em um estudo sobre esse problema, em outro contexto, constatou que 46% das pessoas nativas do centro da cidade no Canadá haviam passado por experiência de abuso de menores.
5. Para um relato de virtude ética de uma cultura de aprendizado em assistência médica, vide Oakley e Cocking (2001).

Capítulo 18 - Emancipação e esperança*

John Braithwaite**

A estrutura deste artigo compreenderá, em primeiro lugar, uma discussão de como a esperança deixou de ser a virtude que foi no passado, e de como isso levou ao desengajamento e à depressão dos povos da modernidade recente, ao invés de conduzi-los à emancipação. O ensaio postula uma relação recursiva entre esperança e emancipação como fundamento para explicar riqueza e pobreza em sociedades capitalistas. Os jovens, em especial, correm o risco de nunca saber como apreender a noção de esperança por meio da emancipação, e da emancipação por meio da esperança. O artigo procede com a descrição da concreta idéia californiana de uma Conferência de Emancipação, que aplique princípios de justiça restaurativa a uma construção futura que beneficie jovens em circunstâncias difíceis. Essas conferências envolvem um compromisso metodológico explícito com a identificação de pontos fortes sobre os quais se possa construir, ao invés de resolver os problemas nas vidas dos jovens.

Essa estratégia é, então, generalizada na idéia de *circulos de desenvolvimento de jovens*. Procura-se responder ao que foi concebido como

* Agradecemos à American Academy of Political and Social Science pela gentil autorização para traduzir e reproduzir este artigo, originalmente publicado como: BRAITHWAITE, John. Emancipation and hope. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, PA, v. 592, n. 1, p. 79-98, Mar. 2004.

** Colaborador da ARC Federation e Presidente da RegNet. Nos anos 80, desenvolveu, com Peter Grabosky, um amplo estudo das 103 maiores agências reguladoras na Austrália: *Of manners gentle: enforcement strategies of Australian business regulatory agencies*. Realizou, com Brent Fisse, dois trabalhos sobre crimes empresariais: *The impact of publicity on corporate offenders e Corporations, crime and accountability*. Em 2002, publicou *Responsive regulation* (em co-autoria com Ian Ayres) e *Restorative justice and responsive regulation*. Recentemente, finalizou outros dois livros com Peter Drahos: *Global business regulation e Information feudalism*. Além desses trabalhos, atualmente desenvolve pesquisas empíricas sobre regulação empresarial e também tem se interessado na aplicação da teoria sobre regulação em prevenção de crimes e missões de verificação e promoção da paz nas relações internacionais. Seus livros ganharam prêmios nos Estados Unidos e Europa, de várias instituições como a Society for the Study of Social Problems, The American Sociological Association, The Law and Society Association, The American Society of Criminology e Socio-Legal Studies Association. Trabalha como consultor para várias agências reguladoras e participou, entre 1983 e 1987, como membro do Economic Planning Advisory Council, dirigido pelo Primeiro Ministro. Entre 1985 e 1995, trabalhou como comissário na agência australiana de defesa da concorrência e proteção do consumidor e serviu como membro do conselho de regulação empresarial (1994-1996), reportando-se diretamente à presidência, quanto à revisão de leis com impacto sobre a regulação empresarial. Há 30 anos trabalha ativamente em movimentos sociais e políticos na Austrália e no âmbito internacional.

o dilema estrutural duplo da formação do capital humano e social nas economias contemporâneas. O primeiro elemento do dilema é que, com crianças cujas famílias carecem de dotação de capital humano e social, como a compensação, confiamos nos sistemas educacionais custeados pelo Estado. Entretanto, rapidamente esbarramos em limites de capacidade das burocracias da educação formal em compensar déficits que são profundamente informais, particularmente no caso do capital social. É necessário ter um número maior de instituições compensatórias informais e inseridas em redes flexíveis, para a formação de capital humano e social, e essa é a idéia do *círculo de desenvolvimento de jovens*. Podemos nos basear em evidências na experimentação de tais idéias, aprendendo por meio do monitoramento de quais microintervenções contribuem para mudanças estruturais (Dorf e Sabel, 1998). O elemento comum entre a microprática diária de Nelson Mandela (Shearing; Kempa, 2004) e as Conferência de Emancipação californianas pode ser uma política de emancipação (planos, recursos para os pobres e apoio social concreto), com um elo recursivo com uma política de esperança – em que a esperança ocorre por meio de e com a emancipação, em vez de anteriormente a esta, e em que a emancipação também ocorre por meio da esperança.

Esperança perdida

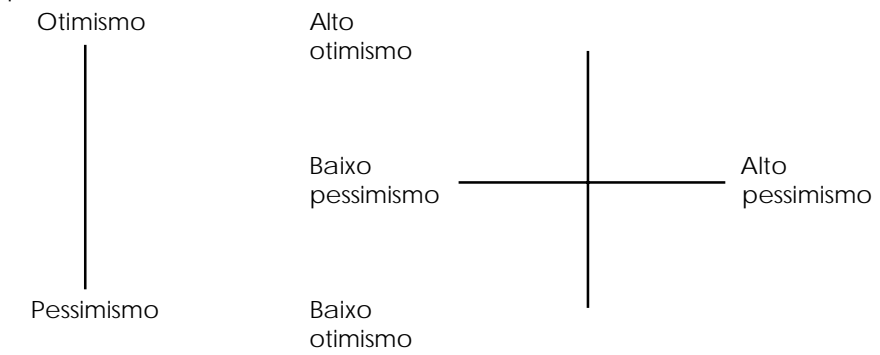
Lembro-me de quando nosso editor descobriu que a esperança era um tópico importante para as ciências sociais. Estávamos viajando pela Europa com nossos filhos pequenos. Uma das brincadeiras que fazíamos era adivinhar que vícios e virtudes estavam representados nas esculturas e nos quadros de vícios e virtudes das catedrais medievais e de outros lugares onde encontrávamos esse tipo de arte. Éramos todos ótimos em identificar a gula. Tínhamos uma dificuldade persistente para identificar a esperança. Para os cidadãos do século XXI, a esperança quase não parece ser uma virtude. Sábio cinismo e crítica mundanos parecem mais plausíveis como candidatos a virtudes modernas do que a esperança. Portanto, assim como ressalta John Cartwright (2004), lendas medievais de esperança são perfeitas como paródia, tais como em *Monty Python e o Santo Graal*.

A maioria das pessoas imagina que otimismo e pessimismo são pólos opostos de uma única dimensão. A pesquisa em psicologia sugere que este não é o caso (Fincham, 2000; Garber, 2000; Gillham, 2000). Os fatores que reduzem um não necessariamente aumentam o outro. Algumas pessoas experimentam nas suas vidas muito otimismo e pessimismo, alguns um pouco de um ou do outro, outros muito mais de um do que do outro. Parece que não há uma forte correlação negativa entre otimismo e pessimismo, como mostra a porção esquerda da Figura 1. O lado direito, em que otimismo e pessimismo são dimensões independentes da nossa experiência, está mais perto da verdade.

Podem ser que os modernos vejam a esperança como um vício, porque, quando forçados a escolher entre esperança e ceticismo (que eles lêem como realismo), preferem ser realistas e céticos. Mas eles estão somente escolhendo entre as alternativas desse dilema porque, erroneamente, pensam em otimismo e pessimismo como bipolares. Quando vemos

otimismo e pessimismo como ortogonais, podemos decidir que queremos estar no quadrante superior direito do modelo bidimensional da Figura 1. Por exemplo, se somos acadêmicos, é melhor que consideremos nossas idéias brilhantes quando trabalhamos no nosso primeiro rascunho; se considerarmos enfadonhas as nossas idéias, corremos o risco de perder a inspiração para escrever. Mesmo assim, se persistirmos com uma visão rósea quando trabalhamos em rascunhos subseqüentes, não aprenderemos com os críticos que gentilmente lerem o rascunho. Nos primeiros estágios de um projeto, quando trabalhamos no segundo rascunho, podemos tentar cultivar o pessimismo tão assiduamente quando o otimismo, a fim de evitar que matem idéias embrionárias. Nem os otimistas persistentes, nem os pessimistas persistentes resultam em bons acadêmicos. Entretanto, na prática acadêmica de supervisionar alunos de doutorado, estou convencido de que o vício do pessimismo persistente é o mais comum. Bloqueio de escritor nascido de desesperança é a causa preeminente do colapso de projetos de doutorado. Além disso, o erro mais comum do supervisor é uma proporção muito alta de crítica com relação à motivação.

Figura 1 - Otimismo e pessimismo como bipolares *versus* dimensões independentes



Modelo Bipolar

Modelo Bidimensional

Na academia, os fortes incentivos para se permanecer no canto inferior direito do modelo bidimensional da Figura 1 são, de fato, a patologia mais generalizada da ciência social moderna. A crítica induz a uma menor vulnerabilidade que a criação de algo aberto à crítica. Quando o sitio de construção é abandonado porque todos trabalham do lado da desconstrução, achamo-nos cercados de escombros. O lado bom do jogo da crítica é que ele nos revela o lado negativo das idéias inovadoras. Isso nos permite ser mais sistemáticos na catalogação dos custos de, por exemplo, uma nova política. Mas brincar com o "jogo de crença" (Tannen 1998) tem igualmente a vantagem de nos permitir ser mais sistemáticos na exploração dos benefícios de uma nova política. Alternar entre o jogo da crença e o jogo da crítica como práticas institucionais da academia nos permite ser mais sistemáticos na descoberta de todos os pontos positivos e negativos de uma idéia. Ao brincar com o jogo da crença na criminologia, o desejo de esperança foi extremo na revisão de programas de reabilitação de Robert

Martinson (1974) que, erroneamente, concluiu que “nada funciona”. O artigo de Martinson foi o mais influente dessa área nos anos 1970. Tristemente, cometeu suicídio depois de escrevê-lo.

Mesmo na academia, há formas de institucionalizar a esperança: premiando trabalhos no sítio de construção. O Prêmio Nobel é um exemplo; você não receberá um com uma crítica devastadora. Martin Seligman (2000) é da opinião de que uma ciência social da esperança é uma idéia longínqua, porque a academia faz parte da sociedade moderna e, portanto, parte do problema. Ele ressalta que, nas três últimas décadas do século XX, 46.000 artigos de psicologia sobre depressão foram publicados, enquanto somente 400, sobre alegria. Movendo-me na direção do tópico deste artigo, pre-conceitos de raça, sexo e idade são tópicos mais populares que a emancipação. O apelo de Seligman é por uma ciência da força e da virtude humanas, para equilibrar a ciência dos problemas e vícios sociais.

Seligman lamenta um mundo que derrama algumas lágrimas pela morte de Madre Teresa, ao mesmo tempo em que se regozija na dor de uma Princesa Diana tornada vítima – bulímica, anoréxica, suicida, vítima da infidelidade e indiferença do Príncipe Charles, culpando outros por sua condição de vítima, como manifestado na fala imoderada e admirada do irmão da Princesa no seu funeral (Seligman, 2000, p. 424-426). Para Seligman, o fato de que os modernos recentes regozijam-se nesse foco pessimista de dor (ou de que não podem ver a esperança como uma virtude retratada na arte medieval) é parte da explicação de porque o risco de depressão aumentou em pelo dez vezes em crianças norte-americanas, na última metade de século (Seligman, 2000; 2002), e porque as taxas de suicídios de jovens aumentaram acentuadamente na maior parte do mundo ocidental. Além da correlação negativa com a depressão, o otimismo tem uma correlação positiva com a felicidade (Myers, 2000). Aqui, os dados não são tão entristecedores quanto com a depressão e o suicídio; após um forte aumento nos Estados Unidos até 1956, a felicidade só tem decaído ligeiramente na última metade do século (Layard, 2003). Mesmo assim, isso é surpreendente, considerando-se que têm sido extraordinárias as melhorias em riqueza, tempo para lazer e, particularmente, saúde, nesse período da história.

A esperança resolve problemas

O desejo de esperança está implícito, quando aprendemos a sentir desamparo perante a adversidade (Seligman 1975). Não há muita utilidade na esperança por si só. Satterfield (2000) argumenta que ela é mais adaptável quando combinada com uma complexidade integrativa, ou seja, a capacidade de contemplar a complexidade dos problemas, vendo-os de perspectivas múltiplas. Uma razão porque pessoas muito esperançosas superam o desamparo é que elas conceituam seus objetivos mais claramente do que as pessoas pouco esperançosas (Snyder et al., 1991). Elas também são mais adaptáveis porque geram caminhos alternativos para seus objetivos, especialmente quando o primeiro caminho que tentam está bloqueado (Irving; Snyder; Crowson, 1998; Snyder et al., 1991). Do ponto de vista da integração dos jogos de crença e de crítica, é ainda mais crítico que os psicólogos nos digam que têm uma capacidade superior de tratar e elaborar informações negativas para, então, usar essa informação para revisar

suas estratégias solucionadoras (Aspinwall; Brunhart, 2000). A esperança gera uma capacidade mais ativa de lidar com problemas, diminuindo a rejeição da realidade, e previne o desengajamento de situações estressantes (Alloy; Abramson; Chiara, 2000). Paradoxalmente, para os obcecados com as virtudes do pessimismo na correção de erros, a adaptabilidade gerada pela esperança significa que os otimistas se desvinculam mais rapidamente de tarefas laboratoriais insolúveis (Janoff-Bulman; Brickman, 1982). Disso resulta que os otimistas precisam do seu lado pessimista. Parece que as pessoas são levadas à depressão e ao desamparo nem tanto pelo pessimismo, que é saudável se contingente, mas pela “ruminação do pessimismo” (Satterfield, 2000, p. 354-355), uma incapacidade de mudar de pessimismo para otimismo.

Desamparo aprendido, desengajamento perante o *stress*, falta de capacidade ativa de suportar problemas e falta de persistência são particularmente prevalentes entre os pobres e oprimidos. Essa é a primeira conexão que fazemos entre emancipação e esperança. Emancipação tem a ver com a libertação daqueles que foram enfraquecidos pela dominação, de forma que se fortaleçam. A estratégia que busco explicar para capacitar pessoas dominadas com emancipação é institucionalizar espaços, cultivar e celebrar seus pontos fortes. Tais espaços poderiam recursivamente institucionalizar esperança e emancipação.

A relação recursiva entre esperança e emancipação

Para muitos, Nelson Mandela foi o líder mais inspirador do século XX, por causa das circunstâncias extraordinárias dos seus 27 anos de encarceramento, durante os quais manteve a chama da esperança ardendo em seu coração, realimentando cinzas de esperança naqueles à sua volta. Shearing e Kempa (2004) nos lembram da forma e do significado da esperança de Mandela de emancipar o povo da África do Sul do *apartheid*. Esperança perante probabilidades esmagadoras de opressão é uma parte vital da constituição da vanguarda política para a emancipação. Mesmo assim, a massa de povos sob o jugo da opressão de longo prazo só experimenta a esperança da vanguarda política parcialmente. Para eles, a dinâmica política necessária é mais a da emancipação criando esperança do que a da esperança criando emancipação. Essa é a luta contínua mais longa, que Mandela entendia bem, e que a África do Sul ainda enfrenta hoje – genuinamente atacando a pobreza entre negros, de forma que eles tenham uma sensação de otimismo com relação ao seu futuro.

Ambas as dinâmicas: esperança => emancipação e emancipação => esperança são importantes na política da liberação, a primeira sendo mais importante para a vanguarda política, e a segunda, para a transformação das condições das massas. O movimento antiescravista dos séculos XVIII e XIX incutiu nos seus ativistas a esperança implausível de que a escravidão pudesse ser derrubada. Ela finalmente o foi, ao menos na sua maior parte. Mesmo assim, ainda no século XXI, na nação que é a maior potência econômica do mundo, grandes proporções dos seus antigos escravos ainda sentem desespero devido à pobreza sem remorso. Uso de drogas é uma resposta ampla à desesperança de longos períodos de desemprego. Outra é o crime. Embora o desemprego de curto prazo tenha uma relação inequívoca com o crime, o desemprego de longo prazo está entre seus mais fortes

fatores de previsibilidade (Pratt; Braithwaite; Cullen, no prelo). Uma razão para isso é que o desemprego de curto prazo não necessariamente leva à desesperança – com efeito, na verdade gera alguns benefícios para a prevenção de crimes, por meio de uma melhor proteção das residências (Cohen; Felson, 1979). Mas, quando o desemprego persiste, as pessoas mais cedo ou mais tarde desistem de seu futuro e, mais importante ainda para a criminalidade, do futuro dos seus filhos.

Emancipação tem a ver com a libertação daqueles que foram enfraquecidos pela dominação, de forma que se fortaleçam.

Resulta que qualquer sociedade com uma transformação incompleta de escravidão para emancipação, de *apartheid* para liberação, de opressão colonialista para independência, deve investir em instituições que nutrem a construção recíproca da emancipação a partir da esperança, e da esperança a partir da emancipação. Que forma teria essa instituição? Essa é a pergunta que este artigo procura responder. Eu argumentarei que instituições concebidas para confrontar o desemprego de longo prazo entre os jovens, assim como a desvantagem educacional quando ele primeiro se instala, são de importância particular.

O desafio de conceber instituições que geram simultaneamente emancipação e esperança é enfocado com base na premissa de instituições econômicas que são, fundamentalmente, capitalistas. O contexto global contemporâneo dá maior força ao vínculo com a esperança porque sabemos que o capitalismo viceja com a esperança. Quando a confiança empresarial entra em colapso, as economias capitalistas se dirigem à recessão. Essa dependência da esperança é de importância bastante geral; os líderes empresariais devem ter esperança no futuro antes de construir novas fábricas; consumidores precisam de confiança antes de comprar o que as fábricas produzem; investidores precisam de confiança antes de comprar ações da empresa que constrói a fábrica; banqueiros precisam de confiança para emprestar dinheiro para a construção da fábrica; cientistas precisam de confiança para inovar com tecnologias na esperança de que um capitalista surgirá e colocará sua invenção no mercado. *A teoria geral do emprego, juros e capital* de Keynes ([1936] 1981) lamentava a negligência teórica do “espírito animal” de esperança – “otimismo espontâneo ao invés de... expectativa matemática” (Ibidem, p. 61) na disciplina de economia, uma negligência que persiste nos dias atuais (ver também Barbalet, 1993).

Nada disso serve para negar a questão levantada na contribuição de Peter Drahos (2004) de que a esperança deve estar baseada na verdade em vez de na falsidade. Para florescer, o capitalismo deve *criar uma cultura de otimismo*, uma atitude de que a aceitação do risco frequentemente será compensação suficiente para justificar que se assumam riscos. Mas, da mesma forma, ele deve *institucionalizar o pessimismo*. Quando o otimismo é absorvido culturalmente, os indivíduos se tornam cognitivamente otimistas a respeito do sucesso econômico; quando o pessimismo é institucionalizado, a economia se torna transparente, de tal forma que alegações otimistas sobre certos investimentos estejam sujeitos à crítica pública aberta por parte de analistas, que estão informados por acuradas contas auditadas. Quando se prova que as contas eram falsas, a aplicação da

lei é institucionalizada. Uma cultura de otimismo gera uma economia inovadora vibrante; pessimismo institucionalizado resulta numa economia em que as escolhas entre quais inovações apoiar podem estar baseadas em dados de qualidade razoável, ou, ao menos, em algo melhor que mera invenção. Mais criticamente, pessimismo institucionalizado requer uma ciência social rigorosa que teste as especulações empíricas em artigos como este, sobre o que funciona na emancipação das pessoas da pobreza.

Dada a natureza das economias capitalistas contemporâneas, a esperança não é importante somente nos níveis elevados de comando, como também vital para qualquer classe inferior que busca se livrar dos grilhões que continuam a segurá-las lá em baixo (Courville; Piper, 2004). Da mesma forma que a confiança é imperativa em Wall Street, uma comunidade aborígene australiana precisa de esperança para investir sua energia na construção de um modesto negócio de artesanato, pesca ou turismo, que os eleve do nível de pobreza. Eles precisam dela para investir no número cada vez maior de anos de escolaridade dos seus filhos, se é para esses filhos elevarem a próxima geração do nível de pobreza. Ao olharem para trás e virem geração após geração de pobreza persistente dos seus ancestrais, é difícil reunir a esperança de investir em educação. Muitos povos aborígenes na Austrália optam pelo ciclo alternativo de desesperança, cujo legado é o uso de drogas e o crime. Isso, por sua vez, leva ao encarceramento e ao suicídio, ou a uma ficha criminal que faz com que um aborígene seja ainda menos empregável: uma ficha criminal aumenta o desemprego – ver Hagan (1993), Western e Beckett (1999), e Pager (2003). Há uma alternativa para esse ciclo de desesperança e aumento da miséria? Um ciclo de esperança e emancipação? Podemos ter um vislumbre dos primórdios de uma alternativa na bem nomeada Conferência de Emancipação do Condado de Santa Clara (Vale do Silício), na Califórnia. Dadas as dificuldades de criar uma cultura da esperança entre os pobres, solitários e vulneráveis, sob as condições cínicas da modernidade recente, a Conferência de Emancipação institucionaliza um espaço singular para se cultivar a esperança.

Poderíamos dizer que a preocupação dos capitalistas com o dinheiro para investir é a de verificar seu otimismo espontâneo, institucionalizando-se o pessimismo da auditoria e de outros dispositivos, para tornar transparentes as manipulações dos mercados. A preocupação com os clientes da seguridade social é a de que eles sejam estigmatizados por muito pessimismo espontâneo; isso precisa ser equilibrado pela institucionalização do otimismo.

A Conferência de Emancipação

Quando, em 2002, compareci à sessão de um encontro da Associação Humanitária Americana sobre Conferências de Emancipação, ali cheguei com uma interpretação erroneamente politizada do significado de emancipação na Califórnia. Aprendi que significava a liberação de crianças da supervisão dos tribunais em casos de adoção. A princípio, enquanto duas adolescentes negras explicavam suas experiências de emancipação, achei graça do meu mal-entendido. Essas jovens negras não estavam falando do sentido de emancipação que tinha ressonância com a emancipação dos seus antepassados da escravidão. Elas estavam simplesmente

sendo emancipadas da adoção, para que pudessem se estabelecer em seus próprios apartamentos e libertadas da supervisão de pais adotivos. Mas aí, quando elas e os administradores do programa explicaram a Conferência de Emancipação, minha interpretação do fenômeno voltou a uma leitura politizada das conferências como de fato uma prática emancipatória.

As conferências funcionam da seguinte forma: basicamente, o jovem estabelece a agenda, e até mesmo decide que comida encomendar – com frequência, pizza – um empoderamento que não está de acordo com os gostos de todos os adultos! Os convites são enviados a todos os partidários que o jovem nomeia como aqueles que ele gostaria que comparecessem para apoiá-lo e sugerir estratégias práticas para o seu plano de emancipação. A confecção da agenda ocorre por meio do simples dispositivo de pedir ao jovem que escreva, antes da conferência, cinco objetivos que ele gostaria de estabelecer para si mesmo, à medida que abre seus caminhos no mundo. O facilitador da conferência “simplifica a apresentação”: “Estamos aqui para descobrir quais são seus objetivos e o que podemos fazer para ajudá-los a atingi-los”. Então, as partes interessadas ali reunidas – famílias e pais adotivos, pais naturais, amigos, funcionários da seguridade social – trabalham com uma agenda de objetivos estabelecidos pelo jovem, em geral antes do encontro de fato.

Antes da conferência, pediu-se também ao jovem que nomeasse cinco pontos fortes ou cinco coisas que deseja em um amigo – como ele gostaria que um amigo seu fosse. A discussão sobre esses pontos abre a conferência e, freqüentemente, leva à conclusão de que algumas ou todas as cinco virtudes que o jovem valoriza nos seus amigos contam como seus pontos fortes. Pede-se então aos participantes do círculo da conferência para acrescentarem suas próprias reflexões sobre os pontos fortes desse jovem. Essa é a filosofia centrada em pontos fortes das Conferências de Emancipação. Todos temos pontos fortes – e edificando-se sobre esses pontos fortes, a esperança e o compromisso emanam. Muitas conferências similares, de proteção e de serviços de justiça restaurativa para crianças, usam uma estratégia que combina a identificação de pontos fortes e de questões preocupantes: isso seria mais consistente com a prática de ser simultaneamente otimista e pessimista, como no quadrante superior direito do modelo bidimensional da Figura 1. Entretanto, quando o Condado de Santa Clara experimentou uma agenda de preocupações, assim como de pontos fortes na abertura da conferência, descobriu-se que os adultos no círculo se comoveram demais com as preocupações. Assim, surgiu o risco de, ao invés de se edificar sobre pontos fortes, a conferência começar a ver de forma patológica jovens que já experimentaram demais disso em suas curtas vidas. Nesses casos, a tendência é que os problemas obscureçam os pontos fortes. Se o jovem identifica o estabelecimento de um problema como um dos seus objetivos, então, ótimo, pois isso se torna parte da agenda. Por isso, na prática, a conferência é concebida como estratégia para prevenir que o encontro escorregue do quadrante superior direito para o inferior direito (alto pessimismo, baixo otimismo) do modelo bidimensional da Figura 1.

Ao serem treinados nesses programas das conferências californianas, os facilitadores são sensibilizados para perceberem pontos fortes tanto quanto fatores preocupantes nas vidas de pessoas vulneráveis. Em um exercício,

a foto de uma cena familiar é apresentada aos grupos em treinamento: ela inclui lixo por todo o chão, um bebê não acompanhado prestes a puxar o ferro da tábua de passar roupa, e pré-adolescentes bebendo e comendo pizza. Neófitos não sensibilizados como eu tiveram dificuldades para listar muitos pontos positivos sobre a família vista na foto. Somos obcecados pelos pontos negativos óbvios. Consideramos uma revelação quando outros ressaltam que, porque o ferro está ligado, há eletricidade e a família provavelmente paga suas contas. O fato de que a tábua de passar está armada e o ferro ligado indica que há orgulho em manter boa aparência. Registra-se que o bebê está bem alimentado e saudável, os pré-adolescentes estão se dando bem juntos, e assim por diante.

Esperança não é importante somente nos níveis elevados do comando, como também vital para qualquer classe inferior que busca se livrar dos grilhões que continuam a segurá-las lá em baixo.

A questão aqui é que nesses programas californianos de justiça restaurativa, há um compromisso metodológico explícito, tanto no treinamento quanto no processo da conferência, de se centrar nos pontos fortes. Alguns críticos no movimento de justiça restaurativa pensam que direcionar a conferência no sentido da catalogação sistemática de pontos fortes envolve, primeiramente, dominação da estrutura da agenda pelo profissional. Com base nisso, se as partes interessadas concordam em focalizar primeiro os problemas, em vez de nos pontos fortes, então, devem fazê-lo. Então, que leitura fazemos das histórias contadas por facilitadores de conferências na Califórnia e no Oregon, sobre famílias que insistem que "não têm pontos fortes" que são então levadas a um processo que culmina com a fotografia de uma família perante uma longa lista de pontos fortes que eles escreveram? Podemos fazer uma leitura positiva deles como reforçadores de pontos fortes, ou negativa, como histórias de confecção muito diretiva de agendas por profissionais, e que faz com que o controle do processo pelas partes interessadas careça de empoderamento. Em última análise, podemos e devemos nos basear em evidências a esse respeito. Os casos podem ser aleatoriamente designados para agendas baseadas em pontos fortes versus conferências menos diretivas em termos de processo, para testar se os participantes sentem mais ou menos empoderamento, sob as duas abordagens. Além disso, tal pesquisa pode testar a hipótese de que, ao se edificar sobre pontos fortes, na verdade resolvemos mais problemas que focalizar diretamente os problemas.

Após identificar os pontos fortes do jovem, a discussão nas Conferências de Emancipação muda para a de quais pontos fortes lançar mão para atingir os objetivos do jovem. Os participantes identificam as necessidades que precisam de apoio de outros. A seguir, eles põem no papel as opções de emancipação. À luz disso tudo, os jovens apresentam seus planos de emancipação. Os partidários no círculo discutem formas de fortalecer os planos e de apoiar sua realização. Chega-se a um acordo sobre cronogramas e uma conferência de acompanhamento é marcada entre trinta a noventa dias daquela data. Um elemento crucial da rede de apoio é o Programa de Vida Independente do Condado de Santa Clara. Seu papel é articulado como segue: "Empoderar jovens adotados, fornecendo-lhes as habilidades necessárias na transição para a independência." Uma

ampla gama de treinamento de habilidades é disponibilizada por esse programa, desde gestão de orçamento a como usar a internet, elaborar um currículo, sexo seguro, entrevistas de emprego, e como evitar armadilhas, ao alugar moradias. Uma bolsa de estudos também está disponível aos jovens participantes do programa, e o Pagamento para Jovens Emancipados pode ser usado somente para mensalidades escolares, livros, aconselhamento, alimentação, moradia, seguro de carro, roupas de trabalho, treinamento vocacional, itens para filhos dos jovens emancipados e desenvolvimento de habilidades de paternidade. A rede de apoio de ambos, outros jovens emancipados e especialistas adultos, combinada com a ênfase no aprendizado de habilidades para auto-suficiência, pareceu impressionante como estratégia para construção de esperança. A melhor forma de dar uma impressão mais concreta de como a conferência se desenvolve é dar um exemplo verdadeiro de um Resumo de Conferência de Emancipação, mostrada no apêndice.

Na literatura distribuída no *workshop* a que compareci na Califórnia, estava especificado que o propósito da Conferência de Emancipação era “prover os jovens de esperança, recursos e um plano. Ela empodera os jovens a determinar e estabelecer seus próprios objetivos”. Esses jovens, que com frequência estão sob condicional, ou perturbados pelo uso de drogas, sofreram abusos no passado, são mães adolescentes e encontram-se numa trajetória de pobreza por gerações, pareciam inspirados pela tentativa do Condado de Santa Clara, como explicam os testemunhos dos jovens que a experimentaram, de assegurar esperança por meio da emancipação. Enquanto a característica dessas conferências que acho atraente é a forma como a mobilização de recursos centrada nos pontos fortes combina esperança e emancipação, para Victoria McGeer (2004), poderia provocar a reflexão de que as características de empoderamento da justiça restaurativa evitariam a subdependência de ser um “esperançoso iludido”, enquanto suas características de apoio social poderiam ajudar a evitar a subdependência de outros “esperançosos determinados”. A arte da boa esperança de McGeer é a da esperança sensível – uma forma de esperança animada pelo cuidado e pela interdependência. Esperança sensível poderia ser institucionalizada pela criação de espaços onde os jovens teriam expectativas de compaixão, onde o cuidado para consigo mesmo fosse nutrido ao experimentar ser cuidado por outros.

Emancipação para todos os jovens – Círculos de Desenvolvimento dos Jovens

Ao tropeçar naquele *workshop* de uma conferência de justiça restaurativa da Califórnia, onde eu dei uma palestra, houve mais uma confirmação do quanto nós intelectuais somos pouco importantes no movimento social global para a justiça restaurativa, onde a prática consistentemente prova estar à frente da teoria. Um ano antes, eu publiquei na *Oxford Review of Education* (Braithwaite, 2001) uma proposta para “Círculos de Desenvolvimento dos Jovens”, que incluía muitos dos conceitos que as Conferências de Emancipação de Santa Clara estavam implementando! No entanto, há algum valor em se ensaiar a estrutura teórica incluída por mim numa

proposta por esse tipo de inovação. É que esperança e emancipação na economia do conhecimento cada vez mais dependem do capital humano (as habilidades das pessoas) e capital social (habilidades de interação com outros, incluindo disposições como confiança e confiabilidade). Para crianças cujas famílias carecem de dotação de capital humano e social, como compensação, confiamos nos sistemas educacionais custeados pelo Estado. Entretanto, rapidamente esbarramos em limites de capacidade das burocracias da educação formal para compensar déficits que são profundamente informais (particularmente de parte do capital social): (1) famílias nucleares estão isoladas de outros parentes (família estendida), que costumavam compensar pelos déficits das famílias nucleares; e (2) burocracias de educação formal são formais demais para compensar aspectos sociais dos déficits que se originam por meio disso (Braithwaite 2001, p. 240). Isso se caracterizou como o dilema estrutural duplo da formação de capital humano/social na modernidade recente. Foi proposto que uma terceira instituição, que não a família ou a escola – o Círculo de Desenvolvimento de Jovens – era necessária para nos soltarmos dos extremos desse dilema.

A implementação dessa idéia foi imaginada da seguinte forma. Duas vezes ao ano, desde os doze anos até a colocação bem sucedida num curso de nível superior ou em um emprego (idade média de dezoito anos), o facilitador de desenvolvimento de jovens (operando no escritório de uma escola de nível médio) convocaria um encontro da comunidade com custódia do jovem. Esse encontro seria chamado de Círculo de Desenvolvimento de Jovens, e substituiria as entrevistas noturnas padrão entre pais e professores.

O círculo teria membros centrais e membros casuais. Pedir-se-ia aos membros centrais que fizessem um compromisso de obrigação cidadã e de custódia, no sentido de comparecerem a todas as conferências, até que o jovem estivesse devidamente colocado num curso de nível superior ou empregado, e de continuar a apoiá-lo, no caso do jovem subsequente convocar uma conferência, ficar desempregado por um longo período, ou ter problemas com a polícia ou a justiça. Os membros centrais até mesmo assinariam um contrato, para continuar a se encontrar e a apoiar o jovem, até que aquela colocação na faculdade ou num emprego se realizasse. Normalmente, os membros centrais incluiriam: (1) pais ou tutores; (2) irmãos e irmãs; (3) uma avó ou avô selecionado pelo jovem; (4) uma tia, tio ou primo selecionado pelo jovem; (5) um “companheiro”, uma criança mais velha da escola, selecionada pelo jovem; (6) um adulto pastoral protetor, selecionado pelo jovem na sua escola (normalmente, mas não necessariamente, um professor); (7) um vizinho, técnico esportivo, o pai de um amigo, ou algum outro adulto que seja membro da comunidade, selecionado pelo jovem. Membros casuais poderiam incluir: (1) professores atuais do jovem; (2) namorado ou namorada atual; (3) o melhor amigo, nomeado pelo jovem; (4) profissionais trazidos pelo facilitador ou pelos pais (por exemplo, um orientador na área de uso de drogas, ou o empregador de uma indústria em que o jovem gostaria de um dia trabalhar); (5) uma vítima de maus tratos ou de atos de delinquência e grupos de apoio a vítimas.

Mais ou menos como as Conferências de Emancipação, foi proposto que as conferências começassem com o facilitador apresentando novos membros, e lendo os objetivos de vida do jovem para o longo prazo e os

semestrais, como definidos pelo jovem no último encontro (seis meses antes). Então, o jovem seria convidado a resumir como se saiu com relação aos objetivos semestrais, e de que forma seus objetivos de vida mudaram nos últimos seis meses.

A aspiração dos Círculos de Desenvolvimento de Jovens não é tratar indivíduos isolados, identificados por causa dos seus problemas... Eles procuram ajudar os jovens a se desenvolver no contexto das suas comunidades de custódia

Normalmente, especialistas adultos relevantes para os objetivos semestrais seriam, então convidados a comentar (por exemplo, o professor de matemática, sobre um objetivo de melhorar em matemática; o conselheiro escolar, sobre melhorias nos relacionamentos). Os membros da conferência que tivessem se encarregado de fornecer tipos de ajuda pactuados para se atingir esses objetivos seriam requisitados a relatar se haviam conseguido fazê-lo (por exemplo, uma tia relataria se eles tinham conseguido se encontrar semanalmente por uma hora, para ajudar com o trabalho de casa de matemática).

À luz dessa discussão, o jovem seria questionado a respeito de suas reflexões sobre objetivos para os próximos seis meses, e os outros seriam convidados a comentar a respeito. Os objetivos seriam restabelecidos e um plano para atingi-los seria elaborado, com tipos específicos de apoio fornecido por pessoas nomeadas, como nas Conferências de Emancipação. Ao longo dos anos, o enfoque da conferência mudaria, de desafios educacionais e de relacionamento, para o desafio de manutenção de emprego. Com jovens que não estivessem se saindo bem na escola, maiores esforços seriam empreendidos por membros centrais da conferência, trazendo membros casuais que pudessem partilhar experiência de trabalho, aconselhar sobre desenvolvimento de habilidades e redes de contatos (*networking*) para busca de empregos.

A aspiração dos Círculos de Desenvolvimento de Jovens não é tratar indivíduos isolados, identificados por causa dos seus problemas (estigmatizando-os como indivíduos). Eles procuram ajudar os jovens a se desenvolver no contexto das suas comunidades de custódia. A ajuda não os estigmatizaria, porque seria fornecida universalmente aos jovens de uma escola, não somente aos jovens problemáticos. Os próprios jovens seriam empoderados, tendo muito poder de decisão sobre quem seriam seus apoiadores. Como nas Conferências de Emancipação, a aspiração foi por um avanço mais holístico, no sentido de achar algo melhor que busca por soluções para problemas educacionais, por meio de encontros um por um com o orientador da escola, ou problemas com drogas por meio de encontros individuais com servidores na área de reabilitação, ou de emprego por meio de entrevistas individuais nas centrais de empregos, ou de suicídio juvenil por meio de recursos públicos advindos de psiquiatras.

Se os Círculos de Desenvolvimento de Jovens conseguirem o comprometimento daqueles de que os jovens gostam e a quem respeitam, para se encontrarem com eles e os ajudarem até que consigam um emprego ou uma vaga na faculdade, então não só é plausível que um número maior deles de fato estejam qualificados para tais empregos e vagas, mas eles

poderiam também se enriquecer com a sua educação ao longo desse caminho, e mais livres de problemas, como uso de drogas que drenam suas esperanças. Pode ser que se beneficiar ainda jovem de cuidados emancipatórios e de cooperação para resolução de problemas seja a melhor forma de aprender a ser um cidadão democrático e compassivo que, na idade adulta, apóia a emancipação de outros. Adultos que são criativos na intenção cooperativa não só criam democracias fortes, mas são também força de trabalho capaz, que atraem investimento de capital nas condições das economias da informação capitalistas (ver Putnam, 1993; 1995).

Em bons círculos, a esperança seria nutrida por meio de palestras que celebrassem, em torno do círculo, o que o jovem conseguiu realizar para atingir seus objetivos. A habilidade crucial do facilitador seria de evitar afirmações de sucesso e ofertas de ajuda (em oposição à crítica), quando houvesse falta de realização. A esperança seria mantida por meio da interpretação ritual de poucas realizações como uma falha comunal em dar aos jovens o apoio que precisam. Como nas melhores famílias, a esperança pode ser mantida por meio de apoio incondicional e pela partilha dos fardos. Mas a esperança também é mantida pela emancipação à vida adulta com um emprego, experiência de vida e apoio social, que são as melhores salvaguardas contra a pobreza. A proposta do Círculo de Desenvolvimento de Jovens é de uma abordagem mais universal para o amálgama de esperança promovendo emancipação e emancipação promovendo esperança como vemos nos casos de adoção em Santa Clara.

Experimentalismo democrático para esperança e emancipação

Tal universalismo seria uma nova e custosa tarefa para um Estado de Bem-estar social aparentemente sobrecarregado. Mesmo assim, o artigo da *Oxford Review of Education* argumenta (ver também Braithwaite, 2002) a favor de uma estratégia de avaliação experimental que revelasse se a economia fiscal alcançada com a redução dos níveis de criminalidade, uso de drogas, dependência da seguridade social, e similares, de fato excederia os custos. Os professores John Visser, da Universidade de Birmingham, e Gale Burford, da Universidade de Vermont, nos Estados Unidos, empreendem esforços para lançar projetos-piloto no Reino Unido, como um primeiro passo para chegar a tal entendimento.

Seguramente, há uma falta total de imaginação na formulação de políticas se persistirmos firmemente na crença de que desemprego de longo prazo é uma faceta inevitável do capitalismo, e de que a experimentação com políticas fundamentadas em evidências não tem um nível de entrega custo-efetivo, para elevar as pessoas da condição de desemprego de longo prazo. Uma possibilidade radical, mas pouco plausível, é uma seguridade social que invoca obrigações cidadãs, pactuadas por membros centrais do Círculo de Desenvolvimento de Jovens, para ser reunirem uma década depois de abrirem mão de suas responsabilidades com um jovem, porque por volta dos seus vinte anos aquela pessoa ficou sujeita ao desemprego de longo prazo. Os Círculos de Desenvolvimento de Jovens nunca seria uma solução para desemprego de longo prazo que recai sobre as pessoas tarde na vida. Mas, considerando-se que desemprego de longo

prazo acontece nas primeiras décadas de vida, os Círculos de Desenvolvimento de Jovens, se a experiência funcionar, poderia ser uma solução parcial nada desprezível.

A vitória sobre o desamparo e a pobreza também requer muitas outras soluções profundamente estruturadas: um sistema fiscal que mais efetivamente faça com que os ricos paguem sua parcela de contribuição no provimento de esperança aos pobres, por meio de acesso à educação e serviços de saúde de qualidade; eliminação do racismo, por meio de legislação contra discriminação, além de várias outras medidas; no nível global, um Fundo Monetário Internacional que evite os lances das elites empresariais dos Estados ricos, em favor de políticas que estrategicamente elevem os pobres (Stiglitz, 2002); uma ordem de propriedade intelectual que não roube dos pobres, nas economias da informação, em que a riqueza está embutida na monopolização do conhecimento (Drahos, 2004). Importante como é a macrorreforma, os esforços de reforma estrutural falharão, a não ser que tenham o contraforte de uma política da esperança. Em contrapartida, assim como Peter Drahos (2004) argumenta, uma esperança ilusória ou avançada somente no nível do psicologismo ou de *slogans* tem implicações arrasadoras. O desafio é o de forjar instituições que casam esperança com emancipação de fato, como o fez parcialmente Nelson Mandela, com instituições como a Comissão Sul-africana de Reconciliação e Verdade. De forma mais micro, o Condado de Santa Clara também reforça mutuamente esperança e emancipação, por meio das suas Conferências de Emancipação. Experimentalismo democrático (Dorf; Sabel, 1998) poderia descobrir progressivamente um caminho para ligar tais microrrealizações com abordagens mais universais e macro, ao confrontar grandes ameaças à plena cidadania (como o desemprego de longo prazo). Aprender sobre possibilidades de macrotransformações da sociedade é a mensagem plena de esperança do experimentalismo democrático.

Conclusão

Na contribuição de Peter Drahos (2004), os perigos da esperança privada são revelados. Ela pode ser explorada pelos comercialmente e politicamente cínicos. O resultado é o fracasso, desilusão e pessoas em circunstâncias desesperadoras, que desistem dos seus futuros e dos futuros dos seus filhos. Uma forma de remediação discutida por Drahos é equilibrar a esperança com a razão e a evidência: assim, a esperança pode ser real porque é realista. Conferências de Emancipação realizam isso pela verificação da realidade por pessoas que se importam com o futuro do jovem e que têm tipos relevantes de especialização, discutindo Planos de Emancipação para torná-los realistamente alcançáveis. Assim, jovens com notas baixas no ensino médio, que querem ir para Harvard, podem receber conselhos realistas sobre como serem aceitos na educação superior, e que próximos passos seriam possíveis no futuro se eles se saíssem extremamente bem. Na estratégia de construção de esperança das Conferências de Emancipação, três características protegem contra preocupações expressadas por Peter Drahos:

- A construção de esperança está embutida na realidade conversacional ao se trazer para o círculo pessoas com conhecimento relevante.

- A meta de construção da esperança não é selecionada por um predador político ou comercial com base naquela esperança. Em vez disso, é a pessoa cuja esperança construída que seleciona assistentes na construção da esperança, ao trazê-los para o círculo.
- A esperança não é construída como estratégia puramente psicológica ou motivacional. Pelo contrário, ela é construída recursivamente com planos, apoio social e recursos para formas de emancipação altamente concretas. É uma estratégia de emancipação-esperança, ao invés de uma estratégia de esperança.

Conferências com essas características seriam uma possibilidade para a emancipação de toda criança dos confinamentos da adolescência, assim como seriam possibilidades como estratégia de emancipação-esperança para cada adulto libertado de uma prisão real, seja ele um Nelson Mandela ou um ladrão comum. Nenhum deles pode encontrar emancipação dos limites que os confinam sem esperança; todos eles estão sob o risco de uma espiral descendente que se dirige para uma desesperança mais profunda, quando sonhos são frustrados devido ao desejo por um planejamento institucionalizado de estratégias de emancipação realistas. Aquela espiral descendente continua a ser o legado da escravidão nos Estados Unidos, da violência e do racismo contra os aborígenes na Austrália e do *apartheid* na África do Sul. Sua evitação emana o perfume na maquiagem de Mandela, tanto com seus colegas, quanto com seus carrascos na Ilha Robben. As Conferências de Emancipação são só um exemplo de estratégia para conjuntamente institucionalizar a esperança e a emancipação. Ainda assim, seus elementos institucionais e suas estratégias de treinamento são sugestivas. Espero que escrever sobre isso possa inspirar institucionalizações de crença e crítica no sentido da emancipação ainda mais ambiciosa e baseada em evidências.

Apêndice- Resumo de Conferência de Emancipação do Condado de Santa Clara

Nome do jovem: Jane (nome fictício)

Participantes: Lista dos nomes de 10 participantes

PROPÓSITO: Desenvolver um plano de emancipação

PONTOS FORTES DO JOVEM

Jane está determinada a concluir o ensino médio
Jane é divertida e meiga
Jane já tem a maioria dos seus documentos
Jane é leal e forma elos fortes com outros
Jane desfruta da companhia de outros
Jane é independente e capaz de fazer coisas sozinha
Jane é criativa
Jane toma iniciativas
Jane é carinhosa e solícita
Jane faz os outros rirem
Jane é humilde
Jane compartilha
Jane é confiável e sempre apóia seus amigos
Jane fica envergonhada facilmente
Jane incentiva crianças menores e atua como seu mentor
Jane está determinada a chegar onde quer
Jane não é uma seguidora
Jane tem opções fortes
Jane tem um grande coração
Jane é de confiança e pontual em compromissos
Jane é maternal com crianças pequenas
Jane consegue encarar situações difíceis e seguir em frente
Jane é centrada
Jane tem coragem
Jane aprende rápido e é boa para Wicca
Jane é boa escritora e artista
Jane é desembaraçada
Jane gosta de fazer artesanato
Jane gosta de se manter ocupada
Jane costura bem

OBJETIVOS

Jane gostaria ou de se alistar no exército ou de ir para a faculdade
Jane quer ter um emprego de meio expediente na faculdade
Jane gostaria de viver com um ou dois amigos
Jane quer tirar carteira de motorista
Jane quer viver na Flórida

NECESSIDADES DO JOVEM

Jane precisa do apoio da sua família, de amigos e de Marisa
Jane precisa de um emprego para ganhar algum dinheiro.
Jane precisa de muito amor
Jane precisa de um lugar seguro para morar

Jane precisa de um carro e de seguro para ele
Jane precisa de um plano odontológico e médico
Jane precisa ter uma conta corrente/de poupança e aprender a lidar com dinheiro
Jane precisa de um telefone, de roupas e de transporte
Jane precisa de um diploma de nível secundário
Jane precisa estudar para a prova de admissão nas forças armadas (ASVAB)
Jane precisa continuar a receber aconselhamento para manutenção de saúde mental

OPÇÕES DE EMANCIPAÇÃO

MORADIA

Viver com amigo n. 1 ou viver com amigo n. 2.
Inscrever-se para moradia transitória com Bill Wilson e/ou na Unidade de Custódia
Localizador de moradias *Alum Rock*
Moradia compartilhada
Exército
Ajuda Humanitária de Empregos
Viver com Marisa e sua avó

ESCOLA

Ajuda Humanitária de Empregos
Faculdade West Valley
Formatura no nível médio – 14 de junho de 2002
Inscrição para bolsas de estudos
Bolsas de estudos
Programa Yes, com participação do *ILP*
Exército
Auto-escola
Oficinas do *ILP*

EMPREGO

Exército
Procura de emprego (pela própria Jane)
Treinamento do *ILP* em gestão de orçamento
Ajuda Humanitária de Empregos
Coach de Carreira do *ILP*
Exames de carreira
Currículo Vitae

PLANO DE SAÚDE E ODONTOLÓGICO

MediCal
Plano de saúde da mãe até os 25 anos, enquanto estudante
Exército
Ajuda Humanitária de Empregos

DOCUMENTOS

Carteira de identidade da Califórnia
Inscrição na Seguridade Social
Certidão de nascimento

Cartão do plano de saúde
 Cartão de vacinas
 Plano de visão
 Cartão de plano odontológico

CÍRCULO DE APOIO

Marisa
 Mãe
 Irmã
 Jenny
 Margie
 Steve
 Sara
 Tia
 Veronica
 Ron
 Zina

PLANO DE EMANCIPAÇÃO

A Fazer	Por Quem	Data de Conclusão
Moradia		
Pesquisar a Ajuda Humanitária de Empregos	Jenny, Jane, Sara	21/2/2002
Completar inscrição no Serviço de Moradia Transitória	Jane, Mom, and Marisa; A Equipe de EMQ fará o acompanhamento	19/2/2002
Pesquisar custos de moradia compartilhada com amigo 1 e amigo 2	Jane	15/2/2002
Educação		
Inscrever-se p/crédito estudantil	Jane e Rachel	1/3/2002
Fazer inscrição na faculdade - <i>Valley College</i>	Jane, por meio do programa da escola	15/3/2002
Comparecer às oficinas do <i>ILP</i>	Jane	Início em 25/2/2002, em curso
Treinamento para carteira de motorista	Jane e Rachel	Após 16 aulas
Estudar para a prova da Aeronáutica em fins-de-semana alternados	Jane e Steve	Início 22/2/2002, em curso
Emprego		
Procura de emprego	Jane	Início 16/2/2002
Contatar Sonja House (orientadora de carreira)	Jane e Rachel	Última semana de março
Plano de Saúde e Odontológico		
Permanecer no Plano de Saúde da mãe até a idade de 25 anos desde que continue como estudante tempo integral	Jane e mãe	Início 16/2/2002

Outras opções		
Inscriver-se no MediCal	Jane e mãe	Conforme necessidade
Receber assistência de saúde gratuita pela Aeronáutica ou pela Ajuda Humanitária de Empregos		
Documentos		
Carteira de identidade da Califórnia		
Inscrição na Seguridade Social completa		
Certidão de nascimento		
Cartão do plano de saúde		
Cartão de vacinas	Jane obterá da escola quando preciso	
Plano de visão e odontológico	Jane obterá da mãe	8/2/2002
Círculo de Apoio		
Ver lista acima	Jane	Em curso e quando preciso
Conferência de Acompanhamento:	Jane e convidados	Fim de março de 2002

COMENTÁRIOS DO FACILITADOR:

Foi um prazer facilitar esta conferência para Jane, a quem desejamos muito sucesso no seu plano. Aguardamos com prazer sua nova visita em março. Agradecemos por terem trabalhado com afinco.

Referências

- ALLOY, Lauren B., ABRAMSON, Lyn Y.; CHIARA, Alexandra M. Chiara. On the mechanisms by which optimism promotes positive mental and physical health: a commentary on Aspinall and Brunhart. In: GILLHAM, Jane E. (Ed.). *The science of optimism and hope*. Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2000.
- ASPINWALL, Lisa G.; BRUNHART, Susanne M. What I do know won't hurt me: optimism, attention to negative information, coping and health. In: GILLHAM, Jane E. (Ed.). *The science of optimism and hope*. Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2000.
- BARBALET, J. M. Confidence: time and emotion in the sociology of action. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, v. 23, n. 3, p. 229-247, 1993.
- BRAITHWAITE, John. Youth development circles. *Oxford Review of Education*, v. 27, n. 2, p. 239-252, 2002.
- _____. *Restorative justice and responsive regulation*. New York: Oxford University Press, 2001.
- CARTWRIGHT, John. From Aquinas to Zwelethemba: a brief history of hope. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, PA, v. 592, n. 1, Mar. 2004.
- COHEN, L.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: a routine activity approach. *American Sociological Review*, v. 44, n. 4, p. 588-608, 1979.
- COURVILLE, Sasha; PIPER, Nicola. Harnessing hope through NGO activism. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, PA, v. 592, n. 1, Mar. 2004.
- DORF, M.; SABEL, C. A constitution of democratic experimentalism. *Columbia Law Review*, v. 98, p. 267-473, 1998.
- DRAHOS, Peter. Trading in public hope. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, PA, v. 592, n. 1, Mar. 2004.
- FINCHAM, Frank. Optimism and the family. In: GILLHAM, Jane E. (Ed.). *The science of optimism and hope*. Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2000.
- GARBER, Judy. Optimism: definitions and origins. In: GILLHAM, Jane E. (Ed.). *The science of optimism and hope*. Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2000.
- GILLHAM, Jane E. Introduction. In: _____. *The science of optimism and hope*. Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2000.
- HAGAN, John. The social embeddedness of crime and unemployment. *Criminology*, v. 31, p. 465-492, 1993.
- IRVING, L. M.; SNYDER, C. R.; CROWSON JR., J. J. Hope and the negotiation of cancer facts by college students. *Journal of Personality*, v. 66, p. 198-214, 1998.
- JANOFF-BULMAN, R.; BRICKMAN, P. Expectations and what people learn from failure. In: FEATHER, N. T. (Eds.). *Expectations and actions: expectancy-value models in psychology*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, 1982. p. 207-237.
- KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. London: Macmillan, [1936] 1981.

- LAYARD, Richard. *Happiness: has social science a clue?* Lionel Robbins Memorial Lectures. London: London School of Economics, 2003.
- MARTINSON, Robert. What works? *The Public Interest*, Spring, p. 22-54, 1974.
- MCGEER, Victoria. The art of good hope. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, PA, v. 592, n. 1, Mar. 2004.
- MYERS, David G. Hope and happiness. In: GILLHAM, Jane E. (Ed.). *The science of optimism and hope*. Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2000.
- PAGER, Devah. The mark of a criminal record. *American Journal of Sociology*, v. 108, n. 5, p. 937-975, 2003.
- PRATT, Travis; BRAITHWAITE, John; CULLEN, Frank. *Domination, social support and crime: toward a politics of hope?* Unpublished manuscript (no prelo).
- PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
- _____. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, v. 6, p. 65-78, 1995.
- SATTERFIELD, Jason M. Optimism, culture and history: the roles of explanatory styles, integrative complexity, and pessimistic rumination. In: GILLHAM, Jane E. (Ed.). *The science of optimism and hope*. Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2000.
- SELIGMAN, Martin E. *Helplessness*. San Francisco: Freeman, 1975.
- _____. Positive psychology. GILLHAM, Jane E. (Ed.). *The science of optimism and hope*. Philadelphia: Templeton Foundation Press, 2000.
- _____. *Authentic happiness*. Milsons Point, NSW, Australia: Random House, 2002.
- SHEARING, Clifford; KEMPA, Michael. A Museum of Hope: the story of Robben Island. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, PA, v. 592, n. 1, Mar. 2004.
- SNYDER, C. R. et al. The will and the ways: development and validation of an individual differences measure of hope. *Journal of Personality and Social Psychology*, v. 60, n. 4, p. 570-585, 1991.
- STIGLITZ, Joseph. *Globalization and its discontents*. London: Penguin, 2002.
- TANNEN, Deborah. *Argument culture: moving from debate to dialogue*. New York: Random House, 1998.
- WESTERN, Bruce; BECKETT, Katherine. How unregulated is the U.S. labor market?: the penal system as a labor market institution. *American Journal of Sociology*, v. 104, n. 4, p. 1.030-1.060, Jan. 1999.

Capítulo 19 - Avaliação e princípios da justiça restaurativa*

Howard Zehr**

Eu gostaria de iniciar este artigo esclarecendo que não sou um avaliador, mas sou partidário da avaliação. Acredito ter duas funções aqui: levantar alguns temas que tornam a avaliação essencial e então sugerir algumas abordagens para esses temas que têm implicações tanto para a prática quanto para a avaliação. O pano de fundo dos meus comentários é uma preocupação crescente que eu denomino “temas críticos” da justiça restaurativa. Barb Toews e eu escrevemos um livro em que definimos temas críticos da seguinte forma: “Temas críticos são questões, forças ou rumos que afetam a integridade ou rumo geral da área – incluindo lacunas na teoria ou na prática e também maneiras em que a justiça restaurativa corre o risco de desviar-se ou deixar de cumprir o seu propósito original. O termo ‘crítico’ indica que esses temas são cruciais à área, mas implica também uma posição crítica em relação a ela” (2004; p. ix).

Esses temas críticos são há muito uma preocupação minha, desde quando eu primeiro comecei a trabalhar com o assunto, no final dos anos 70. Infelizmente, no entanto, a nossa área nem sempre teve abertura para a discussão de tais temas. No início dos anos 80, fiz uma apresentação a um grupo de pessoas da associação precursora da Associação de Mediação Vítima-Infrator. Ao final da palestra em que discuti tais temas, fui recebido com comentários hostis da platéia. “Por qual motivo você levanta estas temas?”, queriam saber. “Que pessimista!”.

* Agradecemos à Willan Publishing pela gentil autorização para traduzir e reproduzir este artigo, originalmente publicado como: ZEHR, Howard. Evaluation and restorative justice principles. In: ELLIOTT, Elizabeth; GORDON, Robert M. (Eds.). *New directions in restorative justice: issues, practice, evaluation*. Cullompton, UK: Willan, 2005. p. 296-303.

** É desde 1996 professor de Sociologia e de Justiça Restaurativa no Graduate Center for Justice and Peacebuilding (CJP) da Eastern Mennonite University. Antes disso, durante 19 anos, foi diretor do Mennonite Central Committee do U.S. Office on Crime and Justice. Hoje é co-diretor do CJP. O seu livro *Changing lenses: a new focus for crime and justice* foi um trabalho pioneiro no crescente movimento da justiça restaurativa. No recente livro de Dan Van Ness e Karen Heederks Strong, *Restoring justice*, é citado como o fundador da justiça restaurativa. Ele profere e participa de palestras internacionais sobre o tema da justiça restaurativa e da mediação dos conflitos vítima-agressor, tema que ajudou a construir. Entre outras obras, publicou: *Crime and the development of modern society* (1976), *Doing life: reflections of men and women serving life sentences* (1996), *Transcending: reflections of crime victims* (2001), *The little book of restorative justice* (2002), *Critical issues in restorative justice* (2004, co-editado por Barb Toews), *The little book of family group conferencing, New Zealand style* (2004, em co-autoria com Allan MacRae) e *The little book of contemplative photography*. Ele também trabalhou profissionalmente como fotógrafo e fotógrafo, tanto nos Estados Unidos, como internacionalmente.

Mais recentemente, durante o segundo semestre de 2002, embarquei em um ciclo de viagens internacionais para auxiliar na facilitação de uma série de discussões – ou como dizem na Nova Zelândia, *hui* – em torno de temas críticos. Diversos setores – acadêmicos, tomadores de decisão, profissionais da área – foram reunidos para identificar e discutir algumas dessas questões. Durante essa viagem, estive na Inglaterra, África do Sul, Nova Zelândia e partes da América do Norte. Seguem abaixo algumas das questões discutidas durante os debates.¹

Uma das questões que vêm preocupando as pessoas é se a justiça restaurativa está enfocada demais na fase de verificações e nos indivíduos. Em Londres, os profissionais da área perguntaram se “corremos o risco de perceber a fase de verificação como exaustiva, sem perceber que muitos desses indivíduos têm várias outras necessidades, outros aspectos de suas vidas que precisam ser abordados? O que fazemos quando outras questões surgem durante a fase de verificação? Como fornecemos os recursos que precisamos?” De forma correlata, estamos individualizando infrações que possuem um escopo ou contexto mais amplo? Assim como o sistema de justiça criminal, tomamos problemas que possuem dimensões sociais, econômicas e políticas mais abrangentes e as tratamos como infrações individuais e, dessa forma, encobrimos problemas estruturais subjacentes? Mamdani (2000) fez uma crítica semelhante acerca da Comissão para a Verdade e Reconciliação da África do Sul – que alegava ter um caráter restaurativo – argumentando que, ao individualizar as infrações, questões referentes ao *apartheid* econômico e social eram ignoradas.

Uma das minhas principais preocupações é se estamos de fato enfocados na vítima como pretendemos. Estamos realmente fazendo justiça do ponto de vista da vítima ou estamos utilizando a vítima para atingir os nossos propósitos pessoais? A despeito dos esforços para inclusão das vítimas no decorrer de décadas passadas, o sistema de justiça criminal permanece focado no infrator: os casos são identificados pelo nome do infrator; o principal foco é o que acontece com os infratores; a maioria das profissões no sistema é orientada aos infratores. Ademais, muitos de nós passou a atuar na justiça restaurativa a partir de áreas relacionadas com o infrator. Tudo isso significa que, na prática, é difícil para a justiça ser realmente equilibrada. Em teoria, a justiça restaurativa provavelmente dá mais ênfase à vítima do que qualquer esforço anterior para corrigir o sistema. Por outro lado, no entanto, isso pode ser meramente retórica. Muitas das vítimas e dos provedores de serviços às vítimas são, com razão, profundamente céticos.

Por outro lado, estamos atendendo às necessidades do infrator de maneira adequada? Falamos muito sobre a responsabilização do infrator, mas e quanto às suas outras necessidades? E em relação à linguagem das necessidades em si? Recentemente, durante uma conversa, Don Evans, um especialista canadense em reabilitação, levantou considerações pertinentes acerca do impacto da avaliação do risco no Canadá e nos Estados Unidos. Na justiça restaurativa, é comum nos referirmos a necessidades. O que acontece, perguntou Evans, quando essas necessidades começam a ser vistas a partir de sua origem criminosas e tornam-se parte da avaliação do risco? Ademais, estamos considerando suficientemente a dinâmica de

transformação do infrator? Por exemplo, como lidamos com a sua narrativa de vitimização? Eu estou convencido de que muitas das infrações são cometidas a partir de uma percepção de vitimização. Como argumentado por Gilligan (1996), a violência pode ser vista como um esforço de fazer justiça ou de desfazer uma injustiça. Estamos abordando isso em nossa prática e em nossa teoria? E quanto aos processos pelos quais os infratores devem passar para recontar suas vidas? Recentemente, li o livro *Making good* de Shad Maruna e ainda estou tentando processar todas as implicações (2001). Ele entrevistou infratores que desistiram do crime e descobriu que aqueles que conseguem deixar a vida criminosa podem possuir uma compreensão de sua responsabilidade diversa do que os partidários da justiça restaurativa gostariam que ocorresse. Os infratores conseguem reabilitar-se, em parte, ao criar uma nova história de vida. Esse processo implica que eles precisam absorver as coisas negativas que fizeram, ao mesmo tempo em que preservam o seu senso de identidade e de auto-estima. Para fazer isso, eles podem não assumir responsabilidade como gostaríamos. Como incluir isso no nosso trabalho?

E quanto à visão de mundo dos prisioneiros? Como ela afeta o seu entendimento da justiça restaurativa? Durante uma conversa com alguns prisioneiros que estavam cumprindo pena de prisão perpétua, me dei conta de que nós nos dedicamos a pensar a justiça restaurativa do ponto de vista das vítimas e da comunidade, mas fizemos muito pouco em termos de articulá-la da perspectiva do infrator ou prisioneiro. O que isso requer?

Existe também um conjunto de perguntas em torno da questão de estarmos ou não abordando adequadamente as dimensões étnicas e culturais da justiça restaurativa. Ainda é necessário que muitas outras pesquisas sejam realizadas, mas alguma atenção já foi dada aos preconceitos e suposições culturais em nossos modelos práticos. Mas, e quanto à nossa compreensão de vitimização e de infração? Em que medida elas são moldadas pela cultura e quais são as implicações para a nossa prática? E em relação à maneira pela qual conceituamos a justiça restaurativa em si? Quais são as implicações quando muitos dos porta-vozes dessa área são homens brancos de idade avançada como eu?

Existem grandes questões em torno da justiça dos povos indígenas, em especial em relação às maneiras com que a sociedade ou as estruturas governamentais tradicionais podem se apropriar dessas tradições e até utilizá-las como uma forma de recolonizar os povos indígenas. No nosso programa de Transformação do Conflito na Eastern Mennonite University, onde profissionais de 50 países reúnem-se para aprender em conjunto, é comum os participantes perceberem que a justiça restaurativa serve como maneira para legitimar e ativar as suas próprias tradições. Mas a pergunta permanece: estamos dando atenção equivalente aos elementos de retribuição e restaurativos presentes em todas as nossas tradições? Estamos discutindo suficientemente o fato de que quando a justiça restaurativa baseia-se em valores indígenas, não ocorre uma simples ressurreição das tradições, mas sim uma mistura dos valores tradicionais com os modernos valores insitos aos direitos humanos? Estamos cientes de como essas tradições podem ser apropriadas por outros e como elas estão sendo distorcidas e sofrendo abuso?

Há grandes questões também em relação ao papel da comunidade. Por exemplo, até que ponto a comunidade está assumindo o lugar das vítimas? As comunidades são sadias o suficiente para desempenhar a função que estamos pedindo que elas exerçam? O que queremos dizer quando nos referimos a comunidade? Como uma mulher na Nova Zelândia perguntou, ao contarmos com voluntários, estaríamos feminizando a justiça, já que em muitas sociedades são as mulheres quem geralmente fazem trabalho voluntário? Quais são as repercussões disso?

O emprego da vergonha levantou preocupações importantes. Intriga-me que a honra e a humilhação sejam vistas como a chave para compreender o comportamento do infrator, o comportamento da vítima e para compreender a maneira como as pessoas percebem a justiça. Muitos estão preocupados com a maneira como estamos interpretando e utilizando incorretamente a vergonha. Nós talvez estejamos tentando envergonhar as pessoas, ao invés de atentarmos para o fato de que o foco deve estar nos processos para remover e transformar a vergonha. Algum dia vou fazer um adesivo para carros com o dizer “A vergonha simplesmente acontece”. A pergunta não deve ser como envergonhar as pessoas pelo seu comportamento, mas sim o que fazemos a respeito da vergonha que já existe.

Na Nova Zelândia, uma pessoa uma vez perguntou: “O que vão dizer daqui a 200 anos? Que foi uma oportunidade perdida? Que foi uma oportunidade mal utilizada?” O futuro deste movimento depende, em parte, acredito eu, da maneira como lidamos com as quatro áreas a seguir.

Nós precisamos de avaliação e precisamos prestar atenção aos resultados. Nós, que somos partidários e profissionais da justiça restaurativa, naturalmente acreditamos que estamos fazendo um maravilhoso trabalho. Como alguém poderia duvidar disso? Nós relatamos as histórias de sucesso e ignoramos as ruínas – como colecionar borboletas, acusam nossos críticos. Como resultado dessa mentalidade, nós temos a tendência de não querer avaliações. Quando somos avaliados, nós não queremos saber o resultado.

Nós precisamos urgentemente de avaliações que devem empregar vários métodos e ter vários enfoques. Precisamos avaliar os processos, os resultados, bem como os objetivos e o funcionamento das nossas organizações. É necessário avaliar o que estamos fazendo e como isso se compara com o que pensamos estar fazendo. Uma maneira interessante de avaliar um programa de justiça restaurativa é perguntar a todas as partes e atores envolvidos o que eles acreditam estar fazendo e o porquê. Ao fazer isso, é possível chegar à conclusão de que todo mundo está participando de um jogo diferente e que nem todos estão vendo as coisas da mesma forma. As implicações disso podem ser bastante sérias.

Devemos também pensar com cuidado sobre como fazemos avaliações, quais os parâmetros que utilizamos e quais são os valores – subjacentes ou declarados – que fundamentam a nossa abordagem da avaliação. Barb Toews e eu já argumentamos que as nossas suposições e abordagens em relação à avaliação com frequência espelham a visão “retributiva” de mundo. (Zehr; Toews, 2003). Advogamos, ao contrário, um conjunto de “diretrizes transformativas” que exigem uma posição mais restaurativa em relação ao conhecimento, nossos sujeitos, nossos papéis.

Em segundo lugar, faz-se necessária a responsabilização consciente e estruturada. Precisamos dar satisfação a diversos setores da sociedade, especialmente àqueles que alegamos estar servindo. Por exemplo, como garantia contra os preconceitos e distorções ressaltados acima, é importante que as vítimas nos fiscalizem e façam a auditoria dos nossos programas. As vítimas devem fazer parte dos nossos comitês gestores e das comissões de execução dos programas. Isso também se aplica aos outros atores. A justiça restaurativa advoga a responsabilização dos infratores, mas a responsabilização também deve ser dos provedores de serviços.

Em terceiro lugar, precisamos estimular o debate entre os vários setores envolvidos. Um grande número de equipes recentemente concluiu um “projeto de ouvidoria” com as vítimas e com os serviços dirigidos às vítimas. Enviamos essas equipes de ouvidoria a sete Estados nos EUA, onde sabíamos que havia tensões entre os serviços dirigidos às vítimas e a justiça restaurativa. As equipes de ouvidoria foram formadas por um representante das vítimas e outro da justiça restaurativa. Solicitamos que as equipes sentassem com grupos de vítimas e com os prestadores de serviços às mesmas, fizessem perguntas abertas a eles e simplesmente escutassem o que era dito. Muitos tópicos sensíveis, mas importantes, foram discutidos durante esses diálogos. Os resultados foram publicados, com o intuito de fomentar diálogos semelhantes em várias comunidades no âmbito local (2002).

O quarto ponto é que devemos ser claros em relação aos nossos princípios, valores e filosofias e, uma vez que tenhamos alcançado esse objetivo, devemos exercer o que eu denominei “prática com princípios”. Ao observar os profissionais da Nova Zelândia que atuam de forma produtiva, eu percebi que eles estavam realizando a “prática com princípios”. A legislação da Nova Zelândia estabelece sete princípios e sete objetivos (MacRae; Zehr, 2004). Esses profissionais incorporam todos esses princípios e objetivos e, para toda decisão que tomam, referem-se aos princípios. No nosso programa de Transformação de Conflitos na Eastern Mennonite University, temos um setor de prática chamado Instituto para Justiça e Construção da Paz. Quando avaliamos as solicitações e oportunidades de prática que recebemos de todo o mundo, as nossas decisões são guiadas por uma série de dez princípios que estipulamos como balizadores da nossa atuação. Ao recebermos a solicitação, fazemos uma análise por escrito da solicitação, empregando os dez princípios. É isso, em parte, o que quero dizer quando faço referência à prática com princípios. Esse tipo de prática exige clareza dos princípios e valores e também um compromisso de ser guiado por eles diariamente.

Há pouco tempo, terminei de escrever um livro no qual realizei entrevistas com vítimas que haviam sido submetidas a violência (2001). Essas conversas confirmaram a importância de metáforas em situações de trauma e de superação de traumas sofridos. De fato, algumas pessoas dizem que ultrapassar esse tipo de trauma é um processo de metáforas variáveis. As vítimas utilizaram metáforas de trauma como, por exemplo, um peso nas costas, “bolhas de trauma”, barris de mágua que devem carregar. As metáforas eram diversas e geralmente personalizadas. No entanto, uma metáfora que quase todos empregaram foi a metáfora da jornada: eles estão em uma jornada e é uma jornada em que nunca se chega realmente ao final.

Nós que atuamos na justiça restaurativa, estamos também em uma jornada. É uma jornada com muitas voltas. É uma jornada com destino incerto. Eu acredito que também seja importante ressaltar que estamos apenas no início dela. Estamos no início da jornada e há muitas bifurcações na estrada. O famoso Yogi Berra, dos EUA, disse certa vez que “quando você chegar a uma bifurcação na estrada, tome-a”². Eu não estou certo se esse conselho é particularmente útil para nós, pois devemos ter certeza de que não estamos tomando o caminho errado. E, ao descobirmos que tomamos o caminho errado, devemos retornar. A fim de permanecermos no caminho certo, ou para retornar a ele, devemos considerar esses quatro aspectos: devemos ser avaliados e devemos analisar os resultados com seriedade; devemos fazer um esforço consciente de prestar contas de nossas ações; precisamos estimular o diálogo aberto entre os vários setores afetados pelo nosso trabalho; e precisamos articular os nossos princípios e guiar a nossa prática por esses princípios.

A justiça restaurativa alega ser sensível às necessidades dos vários indivíduos e atores, incluindo as vítimas, os infratores e as comunidades. Em uma situação ideal, a justiça restaurativa cria uma arena onde as pessoas podem estabelecer, com limites, o que a justiça significa em seu caso específico. A justiça restaurativa é pós-moderna em sua percepção de que as nossas verdades acerca do que é justiça dependem do nosso contexto e que o conceito de justiça deve ser formado a partir da comunidade. Gostaria de concluir, portanto, com o que se tornou o meu mantra: que a justiça restaurativa é acima de tudo uma forma de alcançar o respeito por todos e que a humildade é imprescindível para atingir esse tipo de respeito. Na minha concepção de humildade, está incluído não colher louros indevidos e, mais importante, eu também incluo a consciência dos limites do que sabemos: um reconhecimento de que o que eu “sei” é apenas uma visão parcial da realidade, e o que eu “sei” é inevitavelmente influenciado pela minha formação e identidade, e que o que eu “sei” pode não ser verdadeiro para outras pessoas. O que é fundamental para a justiça restaurativa é o compromisso de escutar outras vozes, inclusive as dissonantes. Apenas se tivermos como base o respeito e a humildade, poderemos evitar que a abordagem restaurativa da justiça, que nos parece tão libertadora, torne-se um fardo ou até mesmo uma arma que pode ser usada contra as pessoas, como aconteceu em algumas reformas passadas.

Notas

1. Anais dos *hui* da Nova Zelândia estão disponíveis em: Shirley Jüelich (Ed.) *Critical issues in restorative justice: advancing the agenda in Aotearoa New Zealand*, Auckland, NZ: Massey University Centre for Justice and Peace Development, 2003.
2. Gordon Bazemore, ressaltou que Bera na verdade disse “quando você chegar a uma bifurcação na estrada, siga-a”. Eu prefiro a minha versão, mesmo que incorreta...

Referências

- GILLIGAN, J. *Violence: reflections on a national epidemic*. New York: Random House, 1996.
- MACRAE, A.; ZEHR, Howard. *The Little Book of Family Group Conferencing, New Zealand Style*. Intercourse, Pennsylvania, 2004.
- MAMDANI, M. The truth according to the TRC. In: AMADIUME, I.; AN-NA'IM, A. (Eds.). *The politics of memory*. London, UK: Zed Books, 2002.
- MARUNA, S. *Making good: how ex-convicts reform and rebuild their lives*. Washington, DC: American Psychological Association, 2001.
- MIKA, H. et al. *Taking victims and their advocates seriously: a listening project*. Akron, Pennsylvania: Mennonite Central Committee, 2002.
- ZEHR, H. *Transcending: Reflections of crime victims*. Intercourse, Pennsylvania: Good Books, 2001.
- ZEHR, H.; TOEWS, B. Ways of knowing for a restorative worldview. In: WEITEKAMP, E.; KERNER, H-J. *Restorative justice in context: international practice and directions*. Devon, UK: Willan Publishing, 2003.
- ZEHR, H.; TOEWS, B. (Eds.). *Critical issues in restorative justice*. Monsey, New York; Devon, UK: Criminal Justice Press; Willan Publishing, 2004.

Capítulo 20 - Maneiras de conhecer para uma visão restaurativa de mundo*

Barb Toews**
Howard Zehr***

Nos últimos 25 anos, a justiça restaurativa surgiu como opção ao sistema de justiça criminal prevalecente. Ao contrário do modelo de justiça baseado em leis, atribuição de culpa e punição, a justiça restaurativa tem como enfoque os danos, as necessidades e as obrigações. Ao invés de advogados e juízes serem os responsáveis por relatar as histórias do crime cometido e decidir o destino dos indivíduos infratores – muitas vezes excluindo a vítima desse processo – a justiça restaurativa estimula a participação ativa das vítimas, infratores e membros da comunidade na reconstituição dos fatos e na administração da justiça.

O que estamos aprendendo com a justiça restaurativa é que um elemento fundamental da justiça está relacionado com a criação de sentido. A justiça é feita quando o sentido do crime é construído a partir das perspectivas e experiências daqueles que foram mais afetados por ele: a vítima, o infrator e talvez os membros da comunidade. Esse sentido não pode ser imposto por especialistas ou representantes externos, é necessário que a voz das vítimas, bem como a dos infratores, seja ouvida diretamente. Requer-se, para isso, uma reorganização completa de papéis e valores. Os profissionais do campo da justiça e os membros da comunidade passam a assumir a função de facilitadores, ao passo que as vítimas e infratores passam a ser os atores principais. O diálogo e as soluções negociadas têm

* Agradecemos à Willan Publishing pela gentil autorização para traduzir e reproduzir este artigo, originalmente publicado como: TOEWS, Barb; ZEHR, Howard. Ways of knowing for a restorative worldview. In: Weitekamp, Elmar; KERNER, Hans-Jurgen (Eds.). *Restorative justice in context: international practice and directions*. Devon, UK; Portland Oregon: Willan, 2003. p. 257-271.

** Conferencista sobre justiça restaurativa e mediação de conflitos vítima-agressor. Tem experiência como operadora, educadora e capacitadora da justiça restaurativa. Atualmente está desenvolvendo um trabalho na Pennsylvania Prison Society, dirigindo um programa que aplica a justiça restaurativa no ambiente das prisões, incorporando essa filosofia aos programas orientados para o agressor. Colabora com os presidiários no desenvolvimento de seus projetos restaurativos e atua voluntariamente como facilitadora no Office of the Victim Advocate Mediation Program for Victims of Violent Crime (Harrisburg, PA). Atua na capacitação de organizações comunitárias para a mediação dos conflitos vítima-agressor. Foi diretora fundadora do Lancaster Area Victim Offender Reconciliation Program (Lancaster, PA) e trabalhou como administradora de casos do Victim Offender Reconciliation Program of the Central Valley (Fresno, CA). Além disso, trabalhou como professora-adjunta na Universidade Eastern Mennonite (Harrisonburg, VA), ministrando cursos de justiça restaurativa e justiça criminal, com uma visão de *peacebuilding*. Publicou o livro: *Little book in*

primazia sobre as soluções impostas. O respeito fundamental por todos os atores envolvidos é de suma importância.

Infelizmente, em nossas pesquisas, frequentemente deixamos de agir de acordo com os princípios que defendemos na condição de partidários da justiça restaurativa e, ao contrário, passamos a espelhar os valores do sistema de justiça dominante. Assim como os profissionais do campo da justiça, nós, pesquisadores, nos vemos como especialistas objetivos da área e assumimos responsabilidade pelas histórias das pessoas que estudamos. Nós coletamos os dados e as histórias e interpretamos o seu sentido sem consultar os nossos sujeitos. Essa abordagem à pesquisa é equivalente à maneira como a justiça penal é praticada, pois ambas desautorizam os sujeitos e os “outrificam” (Fine, 1994). A fim de evitar essas armadilhas, devemos procurar maneiras de conhecer e realizar pesquisa que sejam reflexo dos valores que adotamos na justiça restaurativa.

Este artigo aborda algumas das semelhanças existentes entre os valores e as práticas das abordagens dominantes na pesquisa e na justiça e as compara com as da justiça restaurativa. Em seguida, apresenta um conjunto de “diretrizes transformadoras” para a condução de pesquisas que se aproximam dos valores da justiça restaurativa.

Pesquisa tradicional e maneiras de conhecer

Kvale (1996) emprega a metáfora do minerador para caracterizar a visão positivista da pesquisa que até recentemente prevalecia sobre as abordagens quantitativas e qualitativas da pesquisa. De acordo com essa metáfora, o minerador desenterra pedaços de conhecimento que estão à espera de descoberta. Esses pedaços de conhecimento são então refinados e purificados por meio de um processo que lhes extrai os elementos

restorative justice for people in prison: Good Books, 2006; co-editou, com Howard Zehr: *Critical issues in restorative justice*: Criminal Justice Press, 2004. Membro da Victim Offender Mediation Association. Ela obteve seu mestrado em *Conflict transformation* na Eastern Mennonite University e, no outono de 2006, ela iniciará seu doutorado no Bryn Mawr College.

*** É desde 1996 professor de Sociologia e de Justiça Restaurativa no Graduate Center for Justice and Peacebuilding (CJP) da Eastern Mennonite University. Antes disso, durante 19 anos, foi diretor do Mennonite Central Committee do U.S. Office on Crime and Justice. Hoje é co-diretor do CJP. O seu livro *Changing lenses: a new focus for crime and justice* foi um trabalho pioneiro no crescente movimento da justiça restaurativa. No recente livro de Dan Van Ness e Karen Heederks Strong, *Restoring justice*, é citado como o fundador da justiça restaurativa. Ele profere e participa de palestras internacionais sobre o tema da justiça restaurativa e da mediação dos conflitos vítima-agressor, tema que ajudou a construir. Entre outras obras, publicou: *Crime and the development of modern society* (1976), *Doing life: reflections of men and women serving life sentences* (1996), *Transcending: reflections of crime victims* (2001), *The little book of restorative justice* (2002), *Critical issues in restorative justice* (2004, co-editado por Barb Toews), *The little book of family group conferencing, New Zealand style* (2004, em co-autoria com Allan MacRae) e *The little book of contemplative photography*. Ele também trabalhou profissionalmente como fotógrafo e fotojornalista, tanto nos Estados Unidos, como internacionalmente.

essenciais e os molda conforme os propósitos do pesquisador. O minerador é o perito e é ele quem determina o resultado; o sujeito é um recurso passivo e alheio ao processo.

Na visão tradicional do pesquisador, como um especialista objetivo, está embutido o poder de definição e determinação. Como especialista, o pesquisador decide qual objeto é digno de estudo. Ele determina como o problema a ser estudado deve ser definido e com quais hipóteses deve ser testado. Quando o estudo chega ao final, é o pesquisador quem analisa toda a informação colhida durante o processo, para determinar o que é útil e o que não é, com base na hipótese escolhida, nos objetivos e na experiência anterior com a problemática sob estudo. A informação julgada desnecessária é descartada. A informação considerada relevante é interpretada e compartilhada com os colegas. Há pouca ou nenhuma colaboração com ou responsabilidade perante os sujeitos (Kvale, 1996; Fine, 1994).

O pesquisador está restrito por uma metodologia que exige a rigorosa observância de regras que supostamente desvendam a "verdade" de um problema. Se os procedimentos forem seguidos corretamente, o pesquisador pode encontrar a solução para qualquer problema social. Essa resposta, ou verdade, é uma realidade objetiva considerada isenta de valores (Kvale, 1996; Weiss, 1994). Por ser conhecimento objetivo advindo de um mundo previsível, a resposta descoberta pode ser generalizada a todas as situações, pessoas e momentos. A ilusão de objetividade é possível porque o pesquisador não estabelece uma relação de proximidade com as pessoas que estão sendo estudadas e a sua presença não afeta o material coletado (Kvale, 1996; Fine, 1994).

Os trabalhos em um grande número de campos – teoria crítica feminina, estudos de racismo e opressão, pós-modernismo – levaram a uma crítica dessa abordagem com o argumento de que ela leva à alienação de importantes elementos da sociedade e serve como ferramenta de dominação. Michelle Fine (1994) a chamou de "o discurso para a estabelecer do *outro*". Um importante elemento dessa crítica destaca o poder de quem fala em nome do grupo sob estudo. Falar é uma forma de poder. É por meio da fala que entendemos o mundo no qual vivemos. Como resultado, aqueles que falam controlam a realidade e interpretam o mundo à nossa volta (Slim; Thompson, 1995). Ao falar em nome dos sujeitos do estudo – e ao escolher qual fala é digna de atenção – o pesquisador assume ou mantém o poder em lugar das pessoas que estão sendo estudadas. E porque os sujeitos são frequentemente populações marginalizadas que possuem pouca voz na sociedade, o processo de pesquisa os mantém em sua posição social subalterna (Slim; Thompson, 1995; Fine, 1994).

Apesar de aparentarem ser especialistas neutros – Haraway (1998) denominou isso do "truque da onipotência" – o estudo e a subsequente interpretação da informação coletada pelo pesquisador é determinada pelos seus valores internos (Fine, 1994). Tendo em vista que os pesquisadores são acadêmicos, os seus valores são frequentemente baseados nos pressupostos predominantes que, por sua vez, afetam a interpretação dos resultados da pesquisa. A história que contam em nome dos sujeitos está limitada à informação que fundamenta os preconceitos e valores da sociedade.

Ademais, as vozes dos sujeitos e o conhecimento que eles transmitem ao pesquisador muitas vezes não mais correspondem à forma original com que foram apresentados (Slim; Thompson, 1995).

Ao atuar com suposta neutralidade, argumentam os críticos, essa abordagem tradicional da pesquisa possui consideráveis implicações para os sujeitos e para a sociedade como um todo. Ela tende a silenciar as vozes dissonantes, desrespeitar os sujeitos, manter o poder nas mãos da elite, perpetuar os padrões de opressão e contribuir para uma sensação de marginalização e distanciamento social – a sensação de que certos grupos são diferentes de nós e assim devem ser submetidos a uma forma de tratamento que não usaríamos para nós mesmos (Fine, 1994; Slim; Thompson, 1995; Kvale, 1996).

Essa crítica pode soar extremamente familiar àqueles que são críticos da abordagem jurídica ocidental da justiça.

Sistema tradicional de justiça penal

O sistema de justiça penal é outro campo em que a aquisição de conhecimento e a interpretação de sentido são utilizadas para determinar as realidades do nosso mundo social e têm um impacto em como nós, os indivíduos, compreendemos e agimos no âmbito desse mundo. Nesse campo, o procedimento penal é como se fosse a metodologia pela qual o conhecimento oculto no interior de uma vasta gama de indivíduos relacionados à infração penal é descoberta. Essa informação é utilizada para determinar o sentido da ação criminoso e, dessa forma, também a acusação que será feita e a natureza e o grau da punição que o indivíduo merece como resultado de seu crime. Esse sistema de justiça opera com valores e práticas semelhantes àqueles presentes na abordagem dominante da pesquisa e as suas conseqüências são também semelhantes.

Desde o primeiro momento em que uma infração ocorre, são os especialistas quem descrevem e atribuem sentido ao evento. Após a descoberta do crime, os policiais são geralmente os primeiros a chegar ao local do crime. O policial provavelmente escreverá um relatório com a descrição da infração, com base nas versões da vítima e das testemunhas. Ao fazer esse registro, é o policial quem decide qual informação deve ser incluída e cria uma tradução dos eventos que passa a ser a “verdade” inicial da infração. A infração então passa para as mãos de um outro conjunto de especialistas “neutros”: os advogados, juizes e peritos forenses. Os advogados analisam e selecionam as histórias fornecidas pelo infrator, vítima e testemunhas, a fim de determinar qual informação é mais próxima da verdade, relevante e útil para os fins de acusação ou defesa do réu. Eles determinam também qual a acusação da qual o réu deve defender-se. São eles quem avaliam qual o caminho mais eficaz na acusação ou defesa do réu e aceitam ou rejeitam os acordos judiciais em nome de seus clientes. A informação é apresentada a um juiz, e algumas vezes a um júri que, por sua vez, determinam o que é relevante e tomam a decisão final em relação ao caso.

O procedimento penal exige a observância estrita a uma série de regras e procedimentos que, se seguidos, revelarão a verdade real da infração e permitirão o sentenciamento do infrator. No programa de televisão

Dragnet, o detetive é conhecido por sua advertência: “Apenas os fatos, por favor”. Esse é também o *slogan* do processo de justiça criminal. Os advogados de acusação e defesa buscam, documentam e apresentam as verdades baseadas em fatos relacionados ao crime, para assim conseguirem a absolvição ou condenação e sentenciamento do réu.

Assim como o pesquisador traz as suas pressuposições e valores ao projeto de pesquisa e estes influenciam a interpretação e o resultado do estudo, o sistema de justiça penal como um todo, os indivíduos e os especialistas remunerados que atuam em seu âmbito agem da mesma forma. Qual crime deve ser punido com qual pena é determinado por legisladores, que normalmente são oriundos de famílias abastadas, influentes e educadas. Essa origem fornece uma perspectiva e interpretação do mundo social que será preservada pelas leis. Por exemplo, as leis criadas por esses legisladores determinarão se a posse de *crack*, utilizado especialmente por afro-descendentes, será punida com uma pena mais severa que a posse de cocaína pura, utilizada com mais frequência por pessoas de origem européia. A polícia possui certo grau de discricão para decidir quem deter por um crime, e isso também é influenciado por seus valores e preconceitos pessoais – conforme ilustrado pela atual controvérsia relativa à “filtragem racial”. Diz-se que um infrator teve sorte se o seu caso houver sido designado a um advogado ou juiz específico, em virtude de como os seus valores pessoais influenciam as suas decisões (Fuller, 1998).

Assim, como em relação à pesquisa tradicional, essa confiança na “objetividade” e “fatos puros” resultam na exclusão das pessoas mais afetadas pelo crime: a vítima e o infrator. Pouca ou nenhuma relação é estabelecida com eles individualmente. Os principais atores da justiça penal – polícia, advogados e juizes – falam pelas vítimas e infratores, privando-os de se expressarem durante todo o processo. Apesar de muitas pessoas deporem pela acusação ou pela defesa, seus testemunhos são limitados e moldados por aqueles em cujo nome falam. Ao retirar da vítima e do infrator a função de contar a sua versão do crime cometido, do seu impacto e das suas necessidades, o processo perde o sentido pessoal, contextualizado e subjetivo que a experiência carrega para a vítima e para o infrator. A verdade acerca do crime foi construída por outros, a começar pelo relatório policial inicial e, portanto, o relato e a interpretação do evento pela vítima e pelo infrator são normalmente considerados desnecessários. O resultado é um conjunto de “histórias de advogados” que podem ter pouca relação com a realidade e com o que a experiência representou para os participantes. As vítimas e os infratores podem sentir-se alheios ao seu próprio caso e também desrespeitados pela falta de oportunidade para investigar o sentido do crime, e assim superar o ocorrido.

O processo penal parte do pressuposto de que a justiça é uma experiência passível de generalização – que as experiências e resultados podem ser classificados em categorias pré-estabelecidas referentes à natureza e ao grau da punição. A justiça implica que, por exemplo, assassinato é assassinato, independente de quem você seja ou de qual seja a sua situação. Uma, duas ou por vezes três opções de sentenças são tidas como suficientes para punir aqueles que cometeram um assassinato. O conhecimento do sentido e do impacto do crime e das necessidades da vítima e do

infrator não são informações necessárias para chegar-se a uma conclusão. Essa é uma abordagem estreita e geralmente não satisfatória para as vítimas e para os infratores. Cada vítima percebe o crime de forma distinta. As suas necessidades estão baseadas nessas experiências. Do mesmo modo, cada infrator tem uma visão distinta do crime que cometeu. Cada um possui uma necessidade e um processo particular de transformação pessoal.

Manter todos os aspectos relacionados ao crime nas mãos dos especialistas contribui para a “outrificação” e a criação de uma distância social entre os infratores, as vítimas e o restante da sociedade. O público nunca tem a oportunidade de conhecer os infratores e as vítimas como indivíduos multidimensionais, com histórias pessoais e experiências únicas. Ao contrário, os infratores e também as vítimas são os estereótipos do “outro”. Esses outros são frequentemente associados a grupos étnicos e classes sociais distintas daquelas da maioria da sociedade. Uma vez que essa distância social foi criada, somos capazes de fazer a eles coisas que não seríamos capazes de fazer se percebêssemos suas individualidades. Como Christie (1982) ressaltou, essa sensação de distanciamento social é o que nos permite punir os infratores e ignorar e/ou culpar as vítimas.

Em suma, o paradigma dominante de justiça compartilha alguns elementos-chave com o paradigma dominante de pesquisa. Ambos tendem a desrespeitar os atores principais, atribuindo a responsabilidade de construção de sentido a especialistas supostamente objetivos. Os dois paradigmas com frequência contribuíram à “outrificação” e à manutenção dos padrões dominantes de poder.

A justiça restaurativa surgiu como uma alternativa ao sistema penal atual, ao buscar um diferente conjunto de valores para guiar a prática do direito penal. Os valores e os princípios da justiça restaurativa também fornecem os elementos para questionar a pesquisa tradicional e as maneiras de adquirir conhecimento em geral.

Pressupostos da justiça restaurativa e da pesquisa transformadora

A justiça restaurativa se baseia em valores e respeito, e busca estimular a participação ativa no processo, tanto dos infratores, quanto das vítimas. Ao invés de atribuir as funções principais aos advogados e juizes, esses papéis são reservados àqueles que foram diretamente afetados pelo crime. A sua participação é guiada pela exploração dos danos sofridos pela vítima e pelas obrigações que recaem sobre o infrator para sanar esses danos. A participação não está confinada aos temas de culpa, atribuição da culpa e punição. Porque a natureza e o grau do dano diferem em cada crime e para cada pessoa, as participações da vítima e do infrator estão inseridas em um processo baseado na escuta e no diálogo. O objetivo do processo é extrair a experiência pessoal de cada indivíduo no evento. O processo de justiça restaurativa procura fornecer, por meio das perspectivas e experiências únicas, uma oportunidade para que todos os indivíduos envolvidos no processo possam superar o ocorrido.

A justiça restaurativa sugere alguns elementos-chave para uma abordagem mais transformadora da pesquisa – elementos que buscam o respeito e o fortalecimento dos atores, ao mesmo tempo em que reduzem a

“outrificação”. Muitos desses valores e pressupostos, que possuem uma implicação na maneira de se conhecer, estão relacionados a seguir.

Respeito pelas pessoas afetadas pelo crime

Escutar o outro é uma das principais demonstrações de respeito. Como foi discutido anteriormente, a capacidade de falar por si ou em nome de outro é uma fonte de poder. As vítimas e os infratores são, muitas vezes, pessoas marginalizadas e excluídas da participação ativa no processo. Ao serem convidadas a participar em um processo de diálogo e de escuta, eles são instados a assumir controle do problema que se apresenta, e disso advém uma sensação de respeito por serem os detentores do conhecimento acerca do evento.

Para uma vítima que está procurando manter o autocontrole após um crime, contar a sua história e articular as suas necessidades pode ser uma forma importante de se fortalecer. Para os infratores, que são geralmente participantes passivos no processo de justiça, contar a sua história pode ser o primeiro passo para assumir responsabilidade por suas ações e identificar as formas em que devem se transformar. O ato de ser escutado manda uma mensagem clara tanto para as vítimas quanto para os infratores, indicando que suas experiências são importantes e significativas.

Reconhecimento de que o sentido do crime é subjetivo, construído e inter-relacional e, como resultado, é complexo e limita a natureza da resposta

Não se pode analisar um crime sem buscar a compreensão da experiência pessoal por trás dele. Por meio da comunicação indireta e direta entre a vítima e o infrator, evidenciam-se as visões únicas do crime. Surge assim uma compreensão mais holística do crime e de suas implicações. O sentido do evento não é algo que está esperando para ser descoberto, é algo que deve ser construído a partir da interação e da participação da vítima e do infrator. É a partir da construção mútua do sentido do crime que surgirá uma resposta justa.

A inclusão de múltiplas perspectivas sobre um crime não é necessariamente uma forma de alcançar uma “verdade” única para o crime. Esse é um caminho árduo. A resposta dada a crimes semelhantes não são necessariamente passíveis de generalização para todas as pessoas e experiências. Por exemplo, o sentido que o roubo de automóvel tem pode variar, dependendo da vítima ter acabado de comprar o carro, ou se já o possuía há muito tempo. Ademais, as perspectivas da vítima e do infrator podem não ser semelhantes, mas contradizerem-se ou até mesmo parecerem paradoxais. As múltiplas perspectivas podem significar múltiplas interpretações para o mesmo evento. No entanto, elas não são resultados problemáticos que precisam ser eliminados. É por meio da participação ativa da vítima e do infrator na descoberta e compreensão do crime que eles, como os autores do evento, podem determinar a melhor maneira de proceder.

Apesar de estarmos ainda no início de nossa exploração da importância da construção de sentido para os infratores, já sabemos que isso pode ter significativa importância para a trajetória da vítima. Pode-se dizer que

uma das principais dimensões do trauma é a destruição de sentido: presunções que um indivíduo possui sobre a ordem do mundo, sobre a sua autonomia pessoal, sobre onde eles se encaixam na rede de relacionamentos sociais – tudo isso é posto em dúvida pelo crime e essa é uma dimensão importante do trauma pelo qual as vítimas passam. A superação do trauma requer que eles reconstruam o sentido de suas vidas. A oportunidade de contar e analisar a sua própria história, em suas próprias palavras, e talvez até ouvir as histórias dos outros participantes, é um elemento essencial nessa trajetória.

Um processo em que a vítima e o infrator são auxiliados por uma pessoa que atua como facilitadora e que tem abertura e busca extrair a perspectiva de cada pessoa

No sistema penal tradicional, os advogados e juizes tomam posse do sentido do evento e da subsequente resposta. O processo de justiça restaurativa, ao contrário, é guiado por um facilitador, cujo papel é criar um ambiente onde o infrator e a vítima podem discutir as suas perspectivas e criar, conjuntamente, o sentido do crime e da resposta a ser dada. Ao invés de atuar como um especialista neutro, a função do facilitador é zelar pelo diálogo. O que é particularmente importante nesta abordagem é criar um processo que atenda às necessidades da vítima e do infrator. Não se espera que sejam os participantes que se adaptem aos requisitos da corte.

Ao servir nesse processo, o facilitador torna-se um colaborador e também um “aprendiz”. Ele ou ela é impactado pela história do crime, e assim é também impactado pelos sentimentos e experiências da vítima e do infrator. Ao familiarizar-se com a vítima e com o infrator, enquanto eles próprios estão familiarizando-se um com o outro, o facilitador desenvolve uma nova consciência do sentido do crime, do individualismo do infrator e das vítimas e das possibilidades para a realização de justiça.

Uma percepção dos danos, conseqüências inesperadas e dinâmica de poder para as pessoas que participam do processo restaurativo

Participar do processo de justiça restaurativa é algo arriscado, tanto para as vítimas quanto para os infratores. As vítimas podem reviver o trauma original do crime ou descobrir informações perturbadoras sobre ele. As vítimas podem não conseguir alcançar tudo que elas precisam para a realização de justiça. O processo em si pode vitimá-las novamente. Já o infrator corre o risco de deparar-se com uma vítima que está buscando vingança e exigindo que a justiça seja feita além dos meios razoáveis. Estar perante a vítima pode ser por si só uma experiência desconfortável. O papel do facilitador é estar ciente desses problemas e possíveis conseqüências e alertar a vítima e o infrator sobre elas. Caso eles decidam proceder no processo de justiça restaurativa, o facilitador auxilia tanto a vítima quanto o infrator a lidar com os riscos que surgem antes, durante e após o processo. A dinâmica de poder pode se manifestar de diversas formas. Em primeiro plano, há a dinâmica entre os próprios participantes. As vítimas podem sentir que os infratores estão em posição de poder porque eles cometeram o crime e portanto têm certo grau de controle sobre elas. Os infratores podem sentir que

as vítimas estão em uma posição de poder porque elas supostamente detêm o poder de determinar a resposta que será dada ao crime. Ao demonstrar respeito por todos e ao validar o dano cometido, o facilitador pode agir de modo que auxilie o equilíbrio de poder entre os participantes.

Pode igualmente existir uma dinâmica de poder entre o facilitador e os participantes. Ao colocar as opiniões e as experiências da vítima e do infrator no centro do processo, o facilitador está delegando o poder a eles. Essa experiência pode tornar o facilitador mais humilde. Por meio do processo de justiça restaurativa, o facilitador é instado a ouvir mais e a falar menos, a aprender com os outros e a permitir-se ser impactado pelas histórias dos outros. Esse processo também estimula o facilitador a tomar consciência de sua própria formação e preconceitos que o influenciam e aqueles que o cercam, incluindo a vítima e o infrator. Ademais, o processo desafia o facilitador a limitar a influência de suas experiências e valores para que as histórias da vítima e do infrator possam emergir.

Uma experiência de justiça que valoriza o processo, bem como o resultado

O objetivo do processo restaurativo é um resultado que seja satisfatório para a vítima, o infrator e para as demais pessoas afetadas pelo crime. Não é simplesmente um processo focado no resultado, no entanto. O processo restaurativo em si promove outros benefícios que carregam em si uma mensagem poderosa e que desafiam a nossa compreensão do mundo social. O processo fortalece aqueles que são tipicamente silenciados no processo de justiça. Ele aponta para a capacidade das pessoas de resolverem os seus próprios problemas, se forem fornecidos a elas os meios para tanto. Ele também promove a importância do diálogo, além de criar vínculos e relações entre grupos de pessoas que são normalmente vistas como sendo inimigos.

Talvez, de forma mais importante, em vista da análise do efeito decisório que o sistema de justiça penal possui, o processo de justiça restaurativa reverte a tendência de “outrificação” e de distância social. As vítimas, os infratores e as pessoas envolvidas na facilitação desses processos começam a enxergar para além desses estereótipos e das generalizações que criam a respeito das pessoas envolvidas no crime. As vítimas são vistas como pessoas profundamente feridas por um evento e com versões individuais do impacto do crime em suas vidas. Os infratores expressam a sua perspectiva sobre o crime e as suas idéias para a realização de justiça no caso específico. Por meio do diálogo, as categorias de “nós” e “eles” são desfeitas, para dar lugar a uma categoria que engloba a todos e que é moldada pelo seu entendimento conjunto do crime.

Para uma abordagem restaurativa ou transformadora da justiça

Como indicado acima, a justiça restaurativa está baseada na criação de sentido, por meio de um processo de diálogo e atenção, no qual a vítima e o infrator são participantes ativos. A pesquisa e a aquisição de conhecimento também têm relação com a criação de sentido para o mundo no qual vivemos. Por meio das pressuposições restaurativas, nós podemos criar uma forma de pesquisa que também busca desestabelecer e diminuir o grau de “outrificação” e distância social inerente à pesquisa tradicional.

A partir desses valores restaurativos, bem como da “nova” pesquisa qualitativa que surge, sugerimos as seguintes “diretrizes transformadoras”, por reconhecer que são apropriadas a este trabalho.

A pesquisa transformadora tem como objetivo a ação social, em vez do conhecimento “puro”

O processo de pesquisa serve a um propósito maior que a busca de conhecimento. Ele valoriza os benefícios transformativos do processo para os indivíduos envolvidos. Esses benefícios incluem a criação de laços comunitários, promoção do diálogo, redução da distância social, o questionamento dos “mitos” sobre quem as pessoas são, fortalecimento dos indivíduos e das comunidades para resolver os seus problemas, dando voz às pessoas marginalizadas e promovendo a justiça.

A pesquisa transformadora reconhece que muito do conhecimento é subjetivo, construído e inter-relacional

O processo de investigação reconhece que o sentido do evento estudado é construído por aqueles que passam por ele. A fim de construir esse sentido, os participantes do estudo são convidados a construir um relacionamento e a dialogar entre si e com o pesquisador. O processo é tal que os participantes e o pesquisador são influenciados mutuamente, com base nas suas próprias formações.

A pesquisa transformadora reconhece a natureza complexa e limitada das nossas descobertas

O processo de investigação reconhece que as nossas “verdades” são, com frequência, de natureza ambígua, paradoxal, parcial e dependente de contexto. Como resultado, o conhecimento adquirido não pode ser generalizado para todas as pessoas, para todas as épocas e espaços. Ele reconhece que a “verdade” é suscetível a múltiplas interpretações.

A pesquisa transformadora leva em conta a dinâmica de poder existente em todas as investigações

O processo de investigação reconhece e trabalha de modo a limitar a influência do poder da forma como é utilizado pelo pesquisador e pelo processo de pesquisa. Esse poder pode ser derivado de se falar em nome de outras pessoas, interpretar a experiência de outra pessoa e contribuir para a “outrificação” e distância social.

A pesquisa transformadora respeita os sujeitos como participantes do estudo

O processo de investigação respeita os indivíduos, ao ater-se a valores tal como a colaboração, participação e fortalecimento dos participantes do estudo. O pesquisador facilita o processo no qual os participantes podem apresentar-se com suas próprias vozes. O pesquisador tem um senso de responsabilidade em relação aos participantes e age de acordo com ele, ao manter o sigilo, ao constatar as suas obrigações para com os participantes e a transparência dos objetivos, métodos e motivos. Ao invés de compartilhar os resultados do estudo apenas com pessoas externas ao grupo do

estudo, o pesquisador prepara um estudo que fornece benefícios aos participantes e “devolve” o conhecimento a eles.

A pesquisa transformadora define o papel do pesquisador como sendo o de um facilitador, colaborador e aprendiz, em vez de um especialista neutro

O processo de investigação é liderado por um pesquisador que se vê como facilitador de um processo de aprendizagem, no qual, com a colaboração dos participantes do estudo, o sentido do evento sob estudo é criado. Ele age de forma consistente com a crença de que ele é um “aprendiz” na experiência, em lugar da concepção de que ele é um especialista neutro e alheio.

A pesquisa transformadora valoriza tanto o processo quanto o resultado

O processo de investigação valoriza tanto o resultado final da criação de conhecimento quanto o processo empregado para adquirir esse conhecimento. O valor atribuído ao processo advém do respeito pelos participantes envolvidos no estudo e da responsabilidade dos pesquisadores perante esses participantes. O processo em si busca ser benéfico para o participante, independentemente do conhecimento adquirido.

A pesquisa transformadora reconhece as realidades do outro e o pesquisador está aberto à possibilidade de ser pessoalmente afetado por essa interação

O processo de investigação em que o pesquisador é um facilitador/aprendiz o conduz a reconhecer e a respeitar as realidades dos participantes do estudo. Além disso, o pesquisador está aberto à possibilidade de ser pessoalmente afetado, como resultado dessa participação.

A pesquisa transformadora está ciente dos danos em potencial e das conseqüências não previstas para os sujeitos e demais participantes

O processo de investigação é concebido de forma a expor os potenciais danos e conseqüências do processo e do resultado final da pesquisa, da maneira como são vistos pelos participantes e demais pessoas de algum modo relacionadas ao estudo. Esses danos e conseqüências são conhecidos e abordados de maneira a limitar ou eliminar a sua influência.

A pesquisa transformadora busca alcançar equilíbrio adequado entre a subjetividade e a objetividade, evitando cooptação por financiadores, clientes, colegas ou sujeitos

O processo de investigação, ao passo que reconhece a subjetividade do conhecimento, fornece um equilíbrio entre a subjetividade e a objetividade. Esse equilíbrio significa que o pesquisador deve estar disposto a aprender e a aproximar-se dos participantes do estudo, ao mesmo tempo em que colabora com os colegas de profissão.

A visão transformadora da pesquisa põe em dúvida a metáfora tradicional do pesquisador/minerador apresentada por Kvale. Em invés de um especialista neutro em busca de conhecimento e tornando esse conhecimento útil, o papel do pesquisador é análogo ao de um viajante, conforme a metáfora que Kvale sugere como opção à metáfora do minerador (1996).

O pesquisador parte para uma viagem em que ele mantém conversas com as pessoas que encontra pelo caminho. A partir desses encontros, ele passa a ter conhecimento das muitas e variadas histórias do país pelo qual está passando. Ele encontra e faz amizade com os indivíduos que vivem naquele país. Após o seu retorno, o pesquisador reconta as histórias ouvidas aos seus colegas. Utilizando as vozes e palavras das pessoas, o pesquisador percebe a individualidade das pessoas que conheceu e comunica o conhecimento que foi adquirido. Ele também percebe, ao retornar para casa, que foi afetado pelas experiências da viagem, assim como os participantes mudaram (para melhor, espera-se), em virtude do encontro com o pesquisador. É por meio de um processo de investigação transformativo que os pesquisadores “caminham” com os participantes do problema estudado. O pesquisador convida os participantes a compartilharem suas histórias pessoais e cria espaço para as suas vozes prevalecerem. A partir das histórias compartilhadas, nós passamos a conhecer não apenas as semelhanças e individualidade das pessoas, mas também a nossa proximidade com as pessoas à nossa volta. Isso é fundamental para a redução do efeito decisório da “outrificação” e da distância social.

Princípios para a investigação transformadora (Zehr, 1998, p. 377-385):

(1) Ter como objetivo a ação social, em vez do conhecimento “puro”: estreitando os laços da comunidade, promovendo o diálogo, reduzindo a distância social, desafiando os “mitos”, fortalecendo os indivíduos e as comunidades a encontrarem uma solução para os seus problemas, dando voz aos segmentos marginalizados, promovendo a justiça.

(2) Reconhecer que o conhecimento é muitas vezes subjetivo, construído e inter-relacional:

- nossos resultados são inevitavelmente influenciados pelas nossas formações;

- o significado é construído, em parte, pela interação entre o sujeito e o pesquisador;

- tanto o sujeito quando o pesquisador influenciam e são influenciados por esse processo.

(3) Reconhecer a natureza complexa e limitada dos resultados da pesquisa: nossas “verdades” são muitas vezes ambíguas, paradoxais, parciais, contextualizadas (não são facilmente generalizadas) e suscetíveis a múltiplas interpretações.

(4) Levar a sério a dinâmica de poder inerente a tais investigações.

(5) Respeitar os sujeitos, ao promover valores como:

- colaboração, participação, fortalecimento;

- responsabilização;

- confidencialidade;

- prestação de contas aos sujeitos;

- transparência dos objetivos, métodos e motivos;

- benefícios aos sujeitos, incluindo a devolução do conhecimento adquirido;

- oportunidades para os sujeitos expressarem-se com suas próprias vozes.

(6) Definir o papel do pesquisador como facilitador, colaborador e aprendiz, e não como especialista neutro.

(7) Valorizar o processo tanto quanto o resultado.

(8) Reconhecer as realidades distintas e estar aberto a ser afetado pessoalmente por essa interação.

(9) Estar ciente dos danos em potencial e das conseqüências não previstas para os sujeitos e demais participantes.

(10) Buscar um equilíbrio adequado entre a subjetividade e a objetividade, evitando cooptação por financiadores, clientes, colegas ou sujeitos.

(11) Empregar métodos de obtenção de informação e apresentações visuais e verbais, não-lineares e lineares, artísticos e científicos.

Conclusão

Durante as últimas décadas, tivemos a oportunidade de testemunhar a transformação que é possível para as vítimas, infratores e comunidades, quando os processos de justiça retributiva são utilizados. Ao rejeitar a forma dominante de justiça e o seu efeito colonizador, as pessoas anteriormente marginalizadas e silenciadas podem agora expressar-se e participar diretamente. Elas têm posições-chave na criação de sentido para o evento pelo qual passaram. A elas é dado o poder de definição e determinação de justiça. As suas experiências põem em dúvida o que nós "sabemos" sobre crime e justiça.

Com essa abordagem restaurativa, torna-se necessária a equivalência entre a nossa prática de pesquisa e os objetivos e valores que promovemos na justiça restaurativa. Nosso trabalho e pesquisa serão beneficiados se nos lembrarmos que maneiras, aparentemente objetivas de conhecer, muitas vezes são um reflexo das ideologias dominantes e construções ou narrativas hegemônicas (Lofquist, 1997). Assim, como a justiça restaurativa questiona as maneiras tradicionais de lidar com o crime e com a justiça, nossas práticas de pesquisa têm o potencial de desafiar as maneiras tradicionais de conhecer o nosso mundo social. Se, como sociedade, somos capazes de nos afastarmos da criminologia, que é violenta, e da justiça, que é essencialmente retributiva, nós precisamos promover maneiras de conhecer que enfatizam a nossa conexão em maior medida que a nossa separação e a superação mais que o sofrimento. Acima de tudo, somos instados a ter respeito e agir com humildade em relação aos limites que podemos conhecer.

Referências

- CHRISTIE, N. *Limits to pain*. Oslo, Norway: Universitetsforlaget, 1982.
- FINE, M. Working the hyphens. In: DENZIN, N.; LINCOLN, Y. (Eds.). *Handbook of qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994.
- FULLER, J. *Criminal justice: a peacemaking perspective*. Needham Heights, MA: Allyn and Bacon, 1998.
- HARAWAY, D. Situated knowledge. *Feminist Studies*, v. 14, p. 575-599, 1988.
- KVALE, S. *Interviews: an introduction to qualitative research interviewing*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1996.
- LOFQUIST, W. S. Constructing crime: media coverage of individual and organizational wrongdoing. *Justice Quarterly*, v. 14, p. 243-263, 1997.
- SLIM, H.; THOMPSON, P. *Listening for a change: oral testimony and community development*. London: Panos Publications, 1995.
- WEISS, R. *Learning from strangers: the art and method of qualitative interview studies*. New York: The Free Press, 1994.
- ZEHR, H. Us and them: a photographer looks at police pictures: the photograph as evidence, *Contemporary Justice Review*, v. 1, p. 377-385, 1998.

Capítulo 21 - Imposição da restauração no lugar da dor: reflexões sobre a reação judicial ao crime*

Lode Walgrave**

Introdução: o papel da coerção na justiça restaurativa

Em publicação anterior, a justiça restaurativa foi definida como "toda ação que é primariamente orientada para a justiça, ao restaurar o dano causado por um crime" (Bazemore; Walgrave, 1999, p. 48). Assim sendo, a justiça restaurativa caracteriza-se pela tentativa de fazer justiça por meio da reparação do dano. Nesse contexto estão incluídos danos materiais e psicológicos, assim como outras formas de sofrimento causado à vítima e àqueles que compõem o seu universo. Desse modo, o dano causado também pode provocar confusão social e indignação no seio da comunidade, gerando incerteza quanto à ordem e à justiça, bem como quanto à capacidade das autoridades de assegurar a segurança pública na sociedade. Inclui ainda o dano social que o infrator causa a si mesmo, como resultado do ato infrator. Portanto, a justiça restaurativa vai além da reparação de perdas e danos, conforme especificado no direito civil, pois ela lida com crimes que também são vistos como atos públicos que tradicionalmente são de competência do direito penal.

(1) Ao contrário da justiça punitiva e de reabilitação, a principal característica da abordagem restaurativa não é o tipo de ação a que o infrator deve se submeter. Na verdade, o processo de justiça restaurativa pode ocorrer com certo distanciamento e sem o envolvimento do infrator. Se o infrator não for pego, enquanto o dano causado é apurado, deve-se fazer justiça, ainda que parcial, por meio da tentativa de reparar o dano ou compensar a vítima, a fim de restabelecer a confiança pública quanto à rejeição ao crime.

A ação das autoridades, no sentido de fazer o infrator encarar as conseqüências do ato infrator, é uma maneira de melhorar os resultados do processo restaurativo, tanto para a vítima, quanto para fortalecer a confiança pública. É uma expressão da desaprovação da transgressão e contribui para a reafirmação e aplicação da norma, por parte do público, da

* Agradecemos à Hart Publishing pela gentil autorização para traduzir e reproduzir este artigo, originalmente publicado como: WALGRAVE, Lode. Imposing restoration instead of inflicting pain: reflections on the judicial reaction to crime. In: VON HIRSCH, A.; ROBERTS, J. V.; BOTTOMS, A. E.; ROACH, K.; SCHIFF, M. (Eds.). *Restorative justice and criminal justice: competing or reconcilable paradigms?* Oxford: Hart, 2003. p. 61-78.

** Professor em Criminologia da Universidade Católica de Leuven (Bélgica) e coordenador da Rede Internacional de Pesquisa sobre Justiça Restaurativa para Jovens. Com Gordon Bazemore, foi editor da obra *Restorative justice for juveniles* (Monsey: Criminal Justice Press, 1999). Recentemente publicou vários artigos ou capítulos em livros sobre a relação da justiça restaurativa com o Estado e com o direito.

vítima e do infrator. A inclusão do infrator nesse processo não ocorre devido à necessidade de fazer algo em relação a ele, mas sim porque isto irá promover a restauração em si. Qualquer influência que essa atitude venha a ter sobre o infrator é um resultado secundário, dentro dos limites estabelecidos pelo objetivo principal do processo restaurativo. A natureza e a extensão da obrigação é determinada pelos elementos necessários à promoção de uma ação restauradora razoável, e não pelas necessidades de tratamento adequado ou por um ato punitivo proporcional aos danos causados.

(2) A qualidade da ação restauradora será significativamente maior se o infrator cooperar livremente. Muitos proponentes da justiça restaurativa consideram que a cooperação é um elemento chave da justiça restaurativa (Marshall, 1996; McCold, 2000). Eles acreditam que a promoção voluntária de resolução de conflitos de forma informal é um elemento essencial à maximização do processo restaurativo. A colaboração voluntária do infrator no processo de reparação ou compensação expressa a sua compreensão dos erros cometidos e dos danos causados, assim como a sua vontade de reparar o ato infrator. Essa atitude demonstra a obediência às normas sociais; o reconhecimento do dano confirma o valor e reconhece os direitos da vítima. O valor restaurativo de tais gestos é muito maior do que nas situações em que o infrator cumpre as normas apenas porque elas foram impostas e para evitar problemas futuros. Entretanto, a cooperação voluntária não é um valor em si, ela representa um meio que aumenta a qualidade de uma possível reparação.

Muitas vezes, por razões variadas, não é possível fazer um acordo, ou talvez a ação proposta não seja suficiente para atingir o objetivo. Nesses casos, pode ser necessário usar de coerção, que só poderá ser imposta pelo sistema judicial. Na versão maximalista da justiça restaurativa², os procedimentos judiciais e as sanções também são considerados a partir da perspectiva restaurativa. As sanções restaurativas incluem a imposição de restituição formal ou de compensação, pagamento de uma multa, ou a prestação de serviço em benefício de um fundo para a vítima e/ou serviço comunitário. Outros elementos de privação de liberdade, como por exemplo a permanência forçada em um ambiente fechado, são usados para impor o cumprimento das sanções restaurativas ou para prevenir atos infratores por parte de infratores considerados de alto risco à segurança pública³. Essas sanções são impostas, pois não são fruto de acordos voluntários, portanto elas não satisfazem o potencial do paradigma restaurativo na íntegra. Apesar disso, posteriormente apresentarei as razões pelas quais considero-as preferíveis à imposição de outras sanções ou punições.

Em outras seções deste artigo, abordarei a questão da imposição coercitiva de obrigações, sob a perspectiva da atitude restaurativa. Contudo devo deixar bastante claro que indubitavelmente, acredito que os encontros diretos, promovidos voluntária e informalmente, quase sempre resultam no melhor processo, sob o ponto de vista do paradigma restaurativo. Embora parta do pressuposto de que a superioridade de tais procedimentos é inegável, irei abordar a questão que considero mais delicada, ainda que inevitável, no desenvolvimento do sistema maximalista de justiça restaurativa: o momento em que a coerção parece ser a única forma possível de fazer justiça.

Essa opção suscita duas questões: (1) a aceitação da imposição de sanções restaurativas não compromete os elementos essenciais da abordagem restaurativa? Essa questão é abordada nas seções 1 e 2; (2) como é possível integrar uma abordagem restaurativa sistêmica aos princípios constitucionais de um Estado democrático? Esse será o tópico explorado na seção 3.

1. Restauração coercitiva e punição

A aceitação de sanções restaurativas forçadas, impostas de acordo com procedimentos judiciais, como resultado de avaliação de responsabilização das conseqüências de um ato infrator, parece limitar ou eliminar as diferenças entre tais sanções e as formas de punição tradicionais.

McCold (2000), por exemplo, rejeita a possível inclusão de sanções coercitivas no modelo restaurativo, pois isso colocaria a justiça restaurativa de volta ao modelo punitivo. Outros autores integram os modelos restaurativos à filosofia da abordagem punitiva (ver: Daly, 2000; Duff, 2001). Eles consideram que é indispensável dar uma resposta punitiva ao crime, mas tentam combinar esse procedimento ao aspecto social construtivo das respostas restaurativas. Nesse caso, a justiça restaurativa não ofereceria "alternativas à punição", mas sim "punições alternativas" (Duff, 1992).

Essa abordagem despreza diferenças cruciais entre o ato punitivo e o ato restaurativo.

1.1. Imposição intencional da dor versus consciência da dor

"Punir alguém consiste em privá-lo de algo (tratamento severo), porque supostamente cometeu um erro (...)"⁴ (von Hirsch, 1993, p. 9). Temos aqui três elementos distintos: o tratamento severo, a intenção de impor esse tipo de tratamento e a ligação com o ato errôneo cometido anteriormente. Na ausência de um desses elementos, não há punição. A imposição intencional de um sofrimento que não esteja relacionado a uma ação errada não é punição. Obrigações dolorosas que não sejam impostas no intuito de causar sofrimento não são punitivas. Essa é a diferença principal entre a aplicação de uma multa ou outras penalidades. "A dor na punição é infligida para o bem da dor (...)" (Fatic, 1995, p. 197).

Nesse caso, a intenção é o ponto crucial. A tentativa de igualar toda obrigação dolorosa como punição pelo ato errôneo é baseada no equívoco de determinar a "localização psicológica" da dor. A chave está na cabeça daquele que impõe a punição, e não na mente daquele que é punido: é o punidor que julga uma ação como errônea e deseja infligir sofrimento ao infrator. Mesmo se um jovem infrator considere a punição como um evento que traz prestígio à sua reputação perante os seus pares, ainda assim será um ato punitivo. A recíproca também é verdadeira: se ele sente dificuldade em cumprir a obrigação de reparação do dano, para ele o ato é "punitivo". Mas, na verdade, se a intenção do juiz não foi causar sofrimento ao jovem infrator, o ato não é punitivo, pois representa a oportunidade de prestar a sua contribuição ao processo de reparação de sua má atitude.

Contudo, a relação entre a restauração obrigatória e a dor é mais complicada. Se ignorarmos o peso pessoal imposto pela obrigação

restaurativa, podemos gerar resultados draconianos. Obrigar um jovem de origem humilde a pagar integralmente por um Jaguar que ele roubou e bateu, significa condená-lo a uma vida inteira de trabalho para restituir o dano financeiro. Isso seria inaceitável. Mesmo que não haja a intenção de infligir dor, é preciso estar consciente dos efeitos dolorosos e levá-los em consideração⁵. O jovem terá que se esforçar para promover a reparação, esse esforço provavelmente transcende o pagamento do dano material. A parte material será reduzida a uma pequena soma, em vista da capacidade financeira, mental e social do rapaz, e de suas possibilidades futuras. A vítima deverá ser compensada pelo dano material por intermédio de um seguro ou de um Fundo para Compensação das Vítimas.

Assim sendo, ao decidir qual será a obrigação restaurativa, o nível de dor a ser experimentado é um elemento importante. Entretanto, é apenas um motivo para optar-se pela redução da obrigação, e não para aumentá-la. Por outro lado, como uma forma de retribuição, a dor é a principal medida, cuja intensidade pode ser aumentada ou diminuída, a fim de obter a proporcionalidade da punição. Na abordagem restaurativa, deve-se buscar uma relação equilibrada entre a natureza, a seriedade do dano e o esforço restaurador. A dor prevista pela punição imposta deve ocasionar a sua diminuição, e não o seu aumento.

Como veremos a seguir, a importância dessa diferença está relacionada às consequências éticas. Nessa argumentação, parte-se do princípio de que a intencionalidade de assumir obrigações destinadas à reparação do dano é eticamente superior à imposição intencional da dor, ainda que relacionada a punição por uma má ação.

1.2. Punição como um meio, restauração como uma meta

A punição é um meio que pode ser utilizado para impor a execução de qualquer sistema legal. Ela é um ato de poder que expressa desaprovacão, possivelmente com o intuito de impor o cumprimento da norma, mas que é neutra em relação ao sistema de valores que deve ser executado. A prática restaurativa, por sua vez, não é um meio, mas um produto. É inegável que a justiça restaurativa é uma abordagem baseada na estrutura causal e nas consequências do ato infrator. A sua principal característica é a promoção da justiça por meio de práticas restaurativas. A abordagem restaurativa é inerentemente ampla em seu escopo, o que demonstra claramente a sua orientação em prol da qualidade da vida social, como principal elemento de orientação normativa.

A justiça criminal tradicional concebe a punição como o principal meio de intervenção, a fim de alcançar uma gama de objetivos possíveis. Em contraste, a justiça restaurativa incorpora a ação restaurativa no seu sentido mais amplo, como uma meta a ser alcançada. Partindo desse princípio, ela elege instrumentos sociais e legais diversos que auxiliem no cumprimento desse objetivo. O ato punitivo não é o meio mais apropriado à realização da restauração. Na verdade, a adoção do ato punitivo como forma de intervenção prioritária geralmente cria um sério obstáculo à possível restauração do dano⁶. Frequentemente ao priorizar a determinação do ato punitivo, em busca de uma sanção proporcional ao ato infrator, o resultado é focar a atenção no dano e no sofrimento causados às vítimas; a

penalidade em si impõe um grande obstáculo ao esforço do infrator em reparar e compensar a vítima.

1.3 Punição, comunicação e restauração

A limitação do processo comunicativo resultante da punição como opção prioritária é especialmente contra-producente e contrária ao princípio restaurativo. A função mais importante da justiça criminal provavelmente seja atuar como um farol indicativo da desaprovação social, a fim de mostrar limites claros e observáveis por todos. Após a ocorrência de um crime, a expressão de desaprovação deve ser entendida e aceita por todas as partes afetadas. A sociedade como um todo deve identificar a reafirmação da norma social, assim como a determinação das autoridades em assegurar o cumprimento da norma e a proteção dos cidadãos contra processos de vitimização. A vítima precisa sentir-se amparada e ter a sua cidadania assegurada. Deve-se convencer o infrator a aceitar aquilo que for necessário ao restabelecimento da sua condição de cidadão integrado.⁷

Na justiça criminal, contudo, a priorização da opção punitiva compromete o estabelecimento de um processo comunicativo efetivo e construtivo. É possível que o conteúdo da sentença penal comunique claramente a mensagem de desaprovação do ato para o público em geral, mas sem dúvida ela não é adequada à comunicação com os atores centrais do episódio criminal, notadamente vítima e infrator. A promoção de processos comunicativos eficientes requer ambientes adequados. O ambiente criado no tribunal não é favorável pois, diante de um juiz que ao término da sessão irá decidir o tipo e o grau do tratamento a ser aplicado, o confronto prevalece sobre a comunicação. A mensagem moralizante não encontra ressonância nos ouvidos do infrator que, por sua vez, tenta se livrar com a punição mais branda possível. O infrator não tem ouvidos para qualquer proposta restauradora, ele é mero objeto da atitude ameaçadora. A opção prioritária pela imposição de um tratamento severo é o maior obstáculo à comunicação positiva.

A severidade do tratamento não é a única forma de expressão de culpa. Na experiência cotidiana, nos ambientes familiares e escolares, a noção de censura é rotineiramente expressa sem imposição de atos punitivos. As ações de pessoas com autoridade moral, ainda que sem nenhum poder de aplicar sentenças punitivas, influenciam a conduta moral e o bom comportamento de forma mais eficiente do que as ações penais. Após a ocorrência de um crime, os ambientes em que se busca promover processos restaurativos são mais apropriados à comunicação de desaprovação moral e arrependimento do que os procedimentos tradicionais para aplicação de punições e sanções. Os ambientes de mediação entre vítima e infrator, ou os encontros em grupos familiares, são exemplos de situações de desaprovação intensa do ato infrator por parte daqueles que genuinamente se importam com o infrator, e com os quais ele possui laços. A maioria dos infratores é receptiva à comunicação – desde que se sintam respeitados e que possam contar com alguma forma essencial de compreensão – e são capazes de sentir empatia pelo sofrimento de suas vítimas (Harris, 1999). Nos ambientes em que ocorrem os processos restaurativos, o dano e o sofrimento ocupam posição central, a vitimização é o ponto focal da

norma. Essa atitude aumenta consideravelmente o potencial do processo comunicativo.

Em seus escritos, Duff (2001) assume uma postura especial em relação a esse aspecto. O ato punitivo é visto como uma forma de comunicação necessária: "A idéia de um tipo de censura que busca fazer com que os infratores enfrentem e reconheçam os erros que cometeram; (...) a reparação penosa que expressa um reconhecimento de escusa e arrependimento; (...) e uma reconciliação, mediada por tal reconhecimento e reparação, entre a vítima e o infrator;" (Duff, 2001, p. 99). Os métodos punitivos tradicionais são rejeitados e buscam-se formas construtivas de punição que favoreçam a comunicação com o infrator. A "mediação penal"⁸ é associada a uma combinação de suspensão condicional de uma pena judicial com serviço comunitário, para promover novos protótipos. Tais idéias parecem mais próximas dos modelos da justiça restaurativa, mas há ainda três diferenças cruciais que devem ser compreendidas.

Primeiramente, ao considerar a necessidade de aplicação de um tratamento severo após a ocorrência de um crime, Duff faz referência à noção de ilegalidade, em oposição ao grau do dano causado. Entretanto, não fica claro como a noção de ilegalidade pode ser entendida, se estiver separada da percepção de dano (von Hirsch; Jareborg, 1991). Em segundo lugar, nesse tipo de abordagem, o aspecto central é o que fazer em relação ao infrator, ao passo que, na justiça restaurativa, o foco principal está na reparação do dano. Em terceiro lugar, na visão de Duff, a mediação penal e a prestação de serviços comunitários deverão obrigatoriamente incluir a imposição intencional de um ônus para o infrator, que em certa medida é aceito por ele. Conforme argumentado anteriormente nesta seção, essa predisposição à imposição de um ato punitivo prejudica o estabelecimento de um processo comunicativo que possa gerar soluções socialmente construtivas.

2. Em busca da ética na promoção de processos restaurativos

2.1. Problemas éticos em relação aos atos punitivos

A aplicação de abordagens punitivas "envolve ações que são em geral consideradas moralmente erradas ou maléficas quando não eram descritas e justificadas como punição" (De Keijser, 2000, p. 7). Os atos punitivos infligidos pela justiça criminal em decorrência de delitos são considerados como provas, contudo tais atos não explicam porque a regra ética geral de não impor sofrimento a outrem não se aplica ao tratamento dado em resposta a infrações. "A punição de hoje é profundamente problemática e mal entendida como um aspecto d vida social, da racionalidade para a qual não é sequer clara", diz Garland (1990, p. 3).

A teoria penal oferece justificativas complexas e elaboradas para aplicação de atos punitivos (von Hirsch, 1998), mas não é possível descrevê-las integralmente e problematizá-las neste artigo. Entretanto, acredito que a predisposição à aplicação de punições é eticamente questionável e ineficiente enquanto instrumento de intervenção (Walgrave, 2001). A expressão da rejeição social pode assumir formas que não envolvem atos punitivos (ver 1.3.). Considerando que a imposição da dor, feita de maneira deliberada, é em princípio antiética, devem-se explorar plenamente outros

canais alternativos para a expressão do sentimento de culpa. Assim sendo, a aceitação cega da punição como um meio de condenação comportamental é por si só moralmente questionável. Tal posição deveria ser revista, caso a abordagem punitiva fosse a única opção disponível, ou a mais eficaz, na tentativa de reduzir consideravelmente o nível de vitimização. Entretanto, não há razão para acreditar nisso: pesquisas recentes levam à conclusão de que o efeito obtido é exatamente o contrário daquele desejado (Lab, 1992; Sherman, 1993).

A abordagem baseada na predisposição à punição é um exemplo típico de um modelo opressor, baseado na imposição do Estado de Direito e que não leva em consideração o contexto social de soluções possíveis. Para a sociedade em geral, a intervenção da justiça criminal penal representa a confirmação da ordem legal, embora deixe muito a desejar no que toca à segurança pública. O ato punitivo como um fim em si carrega as sementes da discórdia e do mal-estar social, conseqüentemente gera mais crime e criminalização (Braithwaite, 1999). As vítimas atuam principalmente como testemunhas mas, ao término do processo, não recebem apoio para lidar com suas perdas e ressentimentos (Dignan; Cavadino, 1998). A priorização do procedimento e da sanção penal geralmente impede a compensação e/ou reparação das vítimas. Para o infrator, a sanção significa a imposição de sofrimento feita de modo insensível. Tal procedimento não atende às necessidades de segurança pública e nem aos interesses da vítima, representa apenas uma intrusão desnecessária na liberdade do infrator, causando uma ameaça adicional ao seu futuro social.

2.2. Da comunidade ao comunitarismo

O ato punitivo é imposto após a transgressão de qualquer regra, ainda que essa regra seja em si imoral. No processo restaurativo, a intervenção não apenas expressa desaprovação, mas serve também como um indicativo do sistema moral subjacente à desaprovação. A priorização da restauração faz da vida social o foco principal do processo, ao invés de ressaltar qualquer tipo de moral abstrata ou sistema legal. Como é possível explicitar essa orientação ética?

Masters e Smith (1998) tentam revelar os fundamentos éticos da justiça restaurativa, citando o termo cunhado por Gilligan: princípio da "ética do cuidado" (*ethics of care*), ao passo que a justiça criminal tradicional estaria baseada na "ética dos princípios" (*ethics of principles*), conforme Kohlberg a interpreta. Na verdade, essa interpretação reduz a justiça restaurativa a uma variação da abordagem reabilitadora, que lida com vítimas e infratores. Entretanto, a justiça restaurativa também visa a promoção da qualidade da vida social como um todo.

Boutellier (1999) propõe a noção de "vitimização"⁹ como sendo o mínimo normativo, ou seja, uma base moral comum para definição do ato criminal e orientação de políticas criminais. Contudo, esse conceito não é bom o bastante para expressar o princípio da justiça restaurativa, especialmente porque nessa abordagem o conceito de vitimização limita-se aos indivíduos e não inclui a vida social como uma entidade distinta.

Nossa pesquisa relativa aos fundamentos éticos da justiça restaurativa se inicia com o reconhecimento de que a comunidade ocupa uma posição central na retórica restaurativa (Bazemore; Schiff, 2001)¹⁰. Tal fato é perfeitamente compreensível: muitos dos críticos da justiça criminal foram inspirados por questões comunitárias, resultando na tendência a “devolver o conflito do crime a seus donos” (Christie, 1977). Inevitavelmente, a prioridade dada à restauração do dano causado pelo crime salienta o aspecto da insegurança social como componente importante da comunidade. Diante de uma infração, a comunidade viva é vitimizada de forma mais direta do que o Estado. As intervenções restaurativas requerem um mínimo de identidade “comunitária”: é preciso que a vítima e o infrator compartilhem do interesse em administrar de forma construtiva os resultados de um crime. A justiça restaurativa também busca a preservação da qualidade da vida comunitária.

Entretanto, quanto mais a reflexão sobre a justiça restaurativa avança nas questões práticas para o desenvolvimento de uma teoria normativa coerente, maiores são os problemas relativos à noção de comunidade. Alguns desses problemas são explicitados abaixo:

- A definição de comunidade é problemática. Mesmo que não seja definida em termos espaciais-territoriais (McCold; Wachtel, 1998, p. 3; Marshall, 1994, p. 248), a noção de comunidade deve pelo menos ocupar uma “área” delineada mental, estrutural ou territorialmente. “*Community is subjective in that the ascription to community membership or social identity is personal and does not necessarily carry any fixed or external attributes of membership*” (Crawford; Clear, 2001, p. 135). A percepção de comunidade se origina numa dimensão psicológica, mais do que numa série de características de certas coletividades. O conceito de comunitarismo pode ser útil para indicar uma atitude psicológica específica ou para explicitar um movimento de ética social, mas o termo comunidade não se presta à caracterização da realidade social em si.

- O trabalho realizado com comunidades no desenvolvimento de respostas restaurativas ao crime pressupõe a existência concreta de tais comunidades, contudo a evidência desse pressuposto não é facilmente identificável (Braithwaite, 1993; Crawford, 1995; 1996; Crawford; Clear, 2001). É difícil mobilizar a “comunidade” na resolução de um roubo, quando a vítima e o infrator residem há vários quilômetros uns dos outros e pertencem a redes sociais totalmente diferenciadas. A maioria dos crimes ocorre em locais que não pertencem à categoria de espaços destinados à socialização comunitária, e nesse caso, a solução deve ser encontrada na ausência do ambiente social.

- A dificuldade em definir com precisão o conceito de “comunidade” tem gerado interpretações equivocadas (Pavlich, 2001). Comunidades não são intrinsecamente boas. O suposto “nicho” comunitário parece ser um terreno propício à proliferação de meios de controle social sufocantes e no qual desenvolvem-se posições antagônicas: exclusivismo versus o mundo exterior. Em nome da noção de “comunidade”, pessoas são submetidas a controles arbitrários e estigmatização local (Crawford, 1995). Comunidades locais normalmente apóiam juizes e forças policiais repressivas, além de

votar em políticos próprios. As comunidades podem ainda desenvolver tendências excludentes em relação ao mundo exterior. Definir o conceito de comunidade como uma categoria ontológica fatalmente provoca a distinção entre aqueles que se encontram no interior da comunidade e os que se encontram fora dela. Na ausência da percepção de pertencimento, a presença do outro é considerada uma ameaça, podendo inclusive provocar conflitos violentos entre comunidades, com base nas noções de território, etnia ou religião. A “comunidade” traz em si “*the seeds of parochialism which can lead (...) to atrocious totalitarian exclusions*” (Pavlich, 2001, p. 58).

O ceticismo contra a noção de comunidade não deve provocar a rejeição dos ideais promovidos pela maioria dos comunitaristas: unidade social, convivência social harmoniosa baseada no compartilhamento de valores e crenças, assim como compromisso mútuo. Mas será que a “comunidade” é necessária para a promoção de tais ideais? Ao invés disso, deveríamos promover atitudes ético-sociais e funções sociais que não estejam limitadas a uma certa “área” definida como sendo os limites de inserção da “comunidade” (Pavlich, 2001, p. 67). Na verdade, a maioria dos comunitaristas promove a ética e os valores sociais, sem limitar-se às especificações de áreas. A noção de “comunidade” aparece como um receptáculo em que a ética e os valores sociais estão contidos. É preciso retirar a ética e os valores desse receptáculo. Embora rejeitemos essa noção de “comunidade-receptáculo”, consideramos que o comunitarismo possivelmente seja uma bandeira útil na promoção de um movimento em prol da ética social.

2.3. Rumo à ética social comunitária na promoção da justiça restaurativa

O conceito de justiça restaurativa representa muito mais do que uma visão técnica dos elementos necessários à promoção da justiça. Ele representa um ideal de justiça a serviço de uma sociedade utópica ideal. Conforme afirmado provisoriamente, a utopia comunitária faz uma distinção entre sociedade e sentido comunitário porque a coletividade é governada de acordo com os ideais de emancipação individual e coletiva. Nesse contexto, a autonomia e a solidariedade não são concebidas como elementos opostos, e sim como princípios mutuamente revigorantes. A vida coletiva é fortalecida pela motivação, que é fruto da confiança, e também pela participação e suporte, em oposição a elementos que representam ameaça, coerção e medo.

Uma coletividade que se direciona à realização dessa utopia promove atitudes sociais éticas compatíveis com essa finalidade. O respeito, a solidariedade e a noção de responsabilidade são atributos que expressam tais atitudes afirmativas (“diretrizes comportamentais” ou “virtudes”).

- Na atitude que expressa “respeito”, o valor intrínseco do outro é reconhecido. Tal reconhecimento pode ser bastante amplo. Diz a ética que se devem respeitar não apenas os seres humanos, mas também a natureza e os objetos. O respeito pelos seres humanos reconhece o valor intrínseco do ser vivente. É por isso que o respeito pela “dignidade humana” é uma obrigação básica em todas as instituições sociais.

- A noção de “solidariedade” é mais específica do que a noção de respeito. A expressão de solidariedade em relação a objetos ou à natureza não é uma atitude perceptível. A expressão de solidariedade pressupõe um compromisso maior do que a expressão de respeito, pois a solidariedade inclui uma forma de companheirismo e apoio baseados na reciprocidade. A empatia e a confiança mútua estão associadas ao companheirismo, que por sua vez tem mais visibilidade nas atitudes em relação às pessoas em situações problemáticas. Ao contrário do que ocorre na retórica comunitária, em que a solidariedade é localizada no âmbito da comunidade, nesse modelo a solidariedade não se limita a uma “área” pré-determinada, ela é um valor ético generalizado: “(...) *this spirit of solidarity may be regarded as a forever-elusive promise of unpremeditated collective togetherness*” (Pavlich, 2001, p. 67).

- A noção de “responsabilidade” cria um elo entre a pessoa e seus atos, assim como entre as conseqüências dos mesmos. Ela confronta o *self* com suas próprias ações. A responsabilidade passiva significa que o indivíduo transfere a responsabilidade de suas ações para outrem; a responsabilidade ativa revela a consciência da existência de um elo entre o *self* e as ações; nesse caso, o comportamento do indivíduo expressa essa consciência (Bovens, 1998, apud Braithwaite; Roche, 2001). Assumir a responsabilidade por seus próprios atos é uma forma ativa de exercitar com autonomia a consciência das obrigações criadas pela vida social, a qual, de acordo com a ética comunitária, rumo em direção à solidariedade.

Se os membros da coletividade se comportassem de acordo com essas três diretrizes éticas, seria desnecessário acrescentar outros princípios éticos. Pessoalmente, acredito que a noção de “justiça”, por exemplo, atualmente está sendo desenvolvida como uma regra ética separada apenas porque o respeito, a solidariedade e a responsabilidade ainda não são plenamente realizados¹¹. É exatamente devido ao fato de que o comportamento das pessoas ainda é dissonante em relação a esses três princípios que se faz necessário enfatizar a noção de justiça em suas especificidades, com base em regras e pesos mais restritivos.

À primeira vista, a promoção do respeito, da solidariedade e da responsabilidade como elementos básicos da filosofia comunitária pode parecer um mero artifício retórico. Não é de se esperar que todos os indivíduos valorizem tais virtudes? Nós de fato lhes damos valor? Façamos um exercício a seguir, a fim de explorar a presença desses valores no modelo de justiça retributiva.

- É o respeito uma diretriz ética que faz parte do modelo de justiça retributiva? O respeito em relação à vítima é inexistente, pois ela não é incluída nas reflexões retributivas. A prática retributivista está focada no infrator. Reconhecer que o infrator é um agente moral consciente, e tratá-lo dessa forma, é suficiente para assegurar o reconhecimento de sua existência enquanto ser humano e garantir seus direitos de cidadão. Mas a expressão de respeito está incompleta. O infrator não é respeitado como um ser integral com seus interesses pessoais e opiniões, incluindo aqui a possibilidade de querer compensar a sua má ação. Ao término do processo, o infrator é forçado a submeter-se a uma punição proporcional ao dano. Na verdade, uma vez cometido o crime, perde-se o respeito pela pessoa: o infrator é

visto como um agente moral a ser culpado, não lhe é dada a oportunidade de contribuir para uma resposta construtiva aos problemas causados pelo seu crime.¹²

- Não vejo nenhum indício de solidariedade ou de companheirismo, incluindo a vontade mútua de oferecer apoio, no modelo da justiça retributiva. Avaliar o dano no nível do “padrão de vida” como critério a ser usado para estabelecer o grau de censura (von Hirsch; Jareborg, 1993) pode sugerir que há algum nível de solidariedade em relação aos indivíduos vitimizados. Contudo, a resposta não apóia a vítima, ela simplesmente pune o infrator e frequentemente impede qualquer forma possível de reparação. Na justiça restaurativa, é evidente a manifestação de solidariedade em relação a vítima, mas ela também está presente em relação ao infrator. Ao invés de ser excluído, ele é encorajado a reparar o seu erro de conduta, a fim de preservar a sua posição enquanto membro integrado à coletividade.

- A responsabilidade, a autonomia expressa na atitude de responder às obrigações criadas pela vida social, é um elemento central no modelo retributivo. O infrator tem a responsabilidade de responder autonomamente às obrigações criadas pela sua má conduta, porém essa noção de responsabilidade está incompleta. Responsabilidade, nesse contexto, significa apenas aceitar as conseqüências negativas do ato, mas não inclui a tentativa de engendrar uma solução construtiva para os problemas criados. É apenas uma forma passiva e retrospectiva de responsabilização (Braithwaite; Roche, 2001). A vítima não tem qualquer tipo de responsabilidade, a não ser, talvez, denunciar o crime e testemunhar durante o julgamento. O retributivismo cria um fardo para o sistema da justiça criminal por ter como responsabilidade primordial a censura do comportamento criminoso e a imposição de punições proporcionais. A justiça restaurativa faz com que o infrator tenha a chamada “responsabilidade ativa” (Braithwaite; Roche, 2001), incluindo a obrigação de contribuir para a reparação do dano. A vítima é encorajada, mas jamais obrigada a assumir a responsabilidade geral de cidadã, na tentativa de encontrar soluções pacíficas. A justiça restaurativa também defende o princípio de coletividades responsáveis que compartilham as obrigações de buscar respostas socialmente construtivas, dentro dos limites da lei.

Evidentemente, faz-se necessário estender e aprofundar esse exercício aqui apresentado. Porém, talvez seja suficiente mostrar que a justiça restaurativa promova atitudes sociais éticas ou virtudes, tais como respeito, solidariedade e responsabilização ativa, mais do que a justiça retributiva. Conseqüentemente, é mais provável que ela contribua de forma construtiva para o desenvolvimento da vida e das relações sociais. A priorização da qualidade da vida social, conforme expressa na utopia comunitária, prepara o terreno para a abordagem ascendente da justiça restaurativa, a qual pode ser percebida na sua preferência por regulamentos informais, bastante diferenciados da imposição de procedimentos e resultados. Na justiça restaurativa, assim como no comunitarismo, o ponto de partida é buscar soluções por intermédio dos recursos humanos e sociais encontrados no próprio tecido que compõe a vida social. Esse modelo é oposto à abordagem descendente da justiça criminal tradicional, na qual as decisões são impostas de acordo com regras severas, de modo que aqueles diretamente

envolvidos no processo não têm muitas oportunidades de expressar suas opiniões e interesses (ver também Braithwaite, 2003).

3. A ética comunitária e o Estado de Direito

A utopia comunitária está longe de ser uma realidade. Enquanto a “justiça” era considerada um valor derivado apenas da “utopia comunitária”, atualmente ela deve ser vista como um valor intrínseco presente em sociedades não-ideais. Isso é particularmente verdadeiro quando, após a ocorrência de um crime, não há concordância quanto a soluções construtivas, devido à falta de respeito mútuo, solidariedade e/ou responsabilização. Também é verdade que, em processos e acordos livres, o respeito e a solidariedade podem ser revogados por ações em interesse próprio ou devido ao abuso de poder. Assim sendo, é preciso analisar esses processos à luz de uma série de direitos e obrigações.

Buscamos engendrar um sistema único que possibilite a inserção da “ética comunitária” combinada com o Estado de Direito e mecanismos legais de controle formal. Essas regras e mecanismos devem ser, por si só, a expressão máxima das diretrizes da ética social descrita acima.

3.1. Domínio

A teoria republicana de Braithwaite e Pettit (1990) para a justiça criminal reivindica um “estado de direito” que “leve à justiça restaurativa” e uma “justiça restaurativa” que “leve ao Estado de Direito” (Braithwaite; Parker, 1999, p. 115-121).

A teoria republicana para justiça criminal é construída sob o conceito de “domínio”, que podemos definir como o “princípio de garantia de direitos e liberdades”. A “liberdade como ausência de dominação” (ou domínio)¹³ é promovida como princípio fundamental na avaliação dos processos e valores restaurativos (Braithwaite, 2000). Nesse contexto, a noção de domínio representa o território mental e social do qual todos nós dispomos livremente, conforme garantido pelo Estado e pelo ambiente social. O aspecto afirmativo dos direitos e liberdades é a espinha dorsal dessa teoria¹⁴: “Estou ciente de meus direitos, sei que os outros também os conhecem, portanto acredito que meus direitos serão respeitados por eles”. Esse nível de confiança só existe se eu confiar nos meus concidadãos, sabendo que eles reconhecem meus direitos e liberdades com seriedade, baseado nos princípios de respeito e solidariedade. Só assim poderei usufruir plenamente do meu domínio mental e social. Essa garantia é o que representa a diferença crucial entre o conceito social de “liberdade como não-domação” e o conceito liberal de “liberdade como não-interferência”. Na concepção liberal, existe a possibilidade de que o outro venha a interferir na minha liberdade, por conseguinte, pode vir a ser um rival na minha luta pela liberdade. Na visão republicana, o outro é um aliado no esforço mútuo de aumentar e garantir o domínio como um bem coletivo.¹⁵

3.1.1. A meta da justiça restaurativa: recuperando a garantia do domínio

De acordo com Braithwaite e Pettit (1990), um Estado funcional deve promover a garantia do domínio para seus cidadãos. Assim, o domínio não

é algo delineado, e sim um valor a ser promovido. O domínio pode ser visto como a formalização do ideal comunitário no âmbito da teoria política. A utopia comunitária só pode ser alcançada e usufruída até o ponto em que o domínio é desenvolvido pelo Estado. De maneira inversa, a garantia de direitos e liberdades só é alcançada até o nível em que os cidadãos assumem responsabilidades de acordo com os princípios de respeito e solidariedade.

O Estado busca ampliar e aprofundar o domínio, promovendo a igualdade, por meio do fortalecimento da democracia, educação, políticas sócio-econômicas equitativas e política de bem-estar, entre outras. A justiça criminal é a instituição “guardiã”. O crime é visto como uma intrusão nesse domínio e a justiça criminal deve agir para reparar esse dano (Walgrave, 2000)¹⁶. Esse ato intrusivo, acima de tudo, fere a garantia do domínio. Um roubo, por exemplo, é um problema público e privado. Estritamente falando, a restituição ou a compensação da perda concreta sofrida pela vítima pode ser vista como um problema privado que será solucionado por meio do direito civil. Mas há também uma dimensão pública expressa na perda da garantia do domínio. O roubo não fere apenas a confiança da vítima em relação à garantia de que sua privacidade e posses serão respeitadas pelos seus concidadãos: a vítima em si torna-se um exemplo do risco que pode ser imposto a qualquer cidadão. Caso as autoridades não tenham agido nesse incidente particular, pode ser que a confiança dos cidadãos nos seus direitos à privacidade e propriedade seja comprometida.

Portanto, a razão principal para requerer a intervenção pública após um episódio criminal não é o restabelecimento de benefícios e ônus, ou a reafirmação da lei. Ela é necessária, acima de tudo, para melhorar a garantia, comunicando a mensagem de que as autoridades preocupam-se seriamente com a integridade do domínio. A intervenção deve reafirmar à vítima e ao público a garantia de seus direitos e liberdades. Por intermédio da intervenção, busca-se assegurar que os direitos e liberdades estão no âmbito de um domínio plenamente amadurecido e resguardado. Para transmitir essa mensagem, é preciso censurar a violação e, se possível, engajar o infrator em ações que visem a reconstituição do domínio. A cooperação voluntária do infrator é mais efetiva no processo de restauração da garantia, mas apenas quando for respaldada pelas instituições públicas. De fato, a garantia não vem apenas das desculpas e do arrependimento do infrator, mas também da determinação das autoridades de assumirem com seriedade a responsabilidade pela garantia dos direitos e liberdades.

Iniciamos este capítulo levando em consideração todos os tipos de danos causados e as possibilidades de reparação dos mesmos. Neste momento, podemos afirmar esse ideal de forma mais objetiva e específica: a meta da justiça restaurativa como modelo de intervenção pública é restaurar a garantia de direitos e liberdades como elementos essenciais à recuperação da integridade do domínio invadido.

3.1.2. Limites da justiça restaurativa: direitos e liberdades no domínio

O domínio não é apenas um valor a ser defendido e promovido, ele também está enraizado na realidade. As “raízes” do domínio são representações dos verdadeiros direitos e liberdades, que por sua vez criam a base

para definição dos limites das intervenções da justiça restaurativa. A intervenção em si deve afirmar o domínio, ao demonstrar o respeito pelos direitos e liberdades. Braithwaite e Pettit (1990) enumeram quatro limites: parcimônia, verificação do poder da autoridade, condenação criminal e reintegração de vítimas e infratores.

A limitação imposta pela verificação do poder da autoridade e condenação criminal apresenta variações nos princípios deontológicos da justiça criminal, ao passo que a reintegração é uma variação restaurativa dos objetivos típicos das metas determinadas pela causalidade.

O limite imposto pela parcimônia é crucial para combinar processos informais com a necessidade de controles formais. Na teoria republicana, a justiça criminal deve lutar para alcançar metas satisfativas (recuperação do domínio violado) e o seu poder coercitivo é limitado pelo uso parcimonioso da autoridade. A parcimônia é mais restritiva do que a satisfação. Podemos nos alimentar até que estejamos plenamente satisfeitos, mas também podemos fazê-lo parcimoniosamente e comer apenas o suficiente para sobreviver.

A satisfação inclui a obrigação de estabelecer um limite máximo, conforme o princípio da proporcionalidade. A parcimônia, entretanto, exclui a necessidade de um limite mínimo. Na verdade, o limite imposto pela parcimônia demanda uma busca ativa por formas não-coercitivas de restauração do domínio. Quanto maior a capacidade dos processos restaurativos voluntários de produzir resultados equilibrados e satisfatórios, menor será a necessidade de recorrer às intervenções penais coercitivas; dessa forma, maior também a aplicação do princípio da parcimônia. Um sistema de justiça restaurativa plenamente maduro deve satisfazer o princípio da parcimônia, abrindo espaço para processos voluntários, nos quais a vítima, o infrator e a coletividade, diante dos danos resultantes de uma violação, possam trabalhar conjuntamente para o estabelecimento de um acordo restaurativo que proporcione o máximo de restauração do domínio.

Devido às limitações de espaço, não posso fazer comentários mais elaborados (ver Walgrave, 2000) neste capítulo. Mas acredito ter demonstrado neste parágrafo que a teoria republicana de justiça criminal, construída sobre o conceito de domínio, oferece uma base para o estabelecimento de princípios e regras que possam limitar e orientar a justiça restaurativa.

3.2. Em direção aos princípios legais para justiça restaurativa

Um sistema de justiça cuja orientação primordial seja a aplicação da justiça por intermédio de processos restaurativos teria alguns pontos em comum e diferenças cruciais, se comparado ao sistema de justiça criminal tradicional.

Tanto no sistema da justiça criminal, quanto na justiça restaurativa, os limites de tolerância social são explicitados claramente: o infrator é responsabilizado por seu comportamento e, se necessário, opta-se pelo uso da coerção, de acordo com os padrões legais.

Os limites de tolerância social são claros porque é de conhecimento comum que o motivo da intervenção está relacionado ao comportamento do infrator. Um elemento essencial à disponibilização de garantias legais é o

caráter retrospectivo das intervenções. Na justiça criminal, a gravidade do crime cometido é a medida de referência para decidir a proporcionalidade da punição. Na justiça restaurativa, por sua vez, a gravidade do dano causado é o critério aplicado de acordo com o princípio da razoabilidade, ou seja, qual é o máximo de esforço restaurativo necessário e aceitável (Walgrave; Geudens, 1997).

Tanto na abordagem punitiva, quanto na restaurativa, o infrator é responsabilizado por suas ações. Nos dois tipos de abordagem, as circunstâncias pessoais e sociais podem ser incluídas no processo. A intensidade da punição ou obrigação compensatória dependerá das capacidades pessoais de compreensão, assim como dos recursos materiais, grau de premeditação e demais peculiaridades sociais e situacionais. Evidentemente, a avaliação desses elementos seria mais adequada e completa no âmbito de condições deliberativas, como nos processos voluntários, por exemplo. Contudo, esses elementos também são fundamentais nos processos judiciais.

A retrospectividade e o grau de responsabilidade estão relacionados a duas questões essenciais presentes nos processos tradicionais: os fatos e o grau de culpabilidade foram estabelecidos? (Ashworth, 1986).

Do ponto de vista da abordagem restaurativa, o processo de condenação suscita uma terceira questão: como maximizar a contribuição da sanção no processo restaurativo? Na justiça retributiva, essa questão não é considerada, devido à prioridade dada aos atos punitivos e porque ela não é prospectiva. A justiça restaurativa, no entanto, por ter como meta a restauração do dano, é também prospectiva. Mais uma vez, indubitavelmente os processos deliberativos voluntários são mais adequados à avaliação do dano e de ações restaurativas razoáveis e viáveis, mas a questão restaurativa também deveria ocupar uma posição central nos procedimentos judiciais. Desse modo,¹⁷ a justiça restaurativa é, ao mesmo tempo, retrospectiva e prospectiva.

Essa peculiaridade traz à baila alguns princípios nos quais os procedimentos judiciais, sob a ótica dos métodos restaurativos, seguiriam um curso bastante diferenciado dos processos penais tradicionais.

- Como a intervenção coercitiva deve ser usada parcimoniosamente, em todas as fases do processo, os procedimentos da justiça restaurativa devem possibilitar uma mudança em direção aos regulamentos penais informais e voluntários. Sempre que possível, essa mudança de curso é obrigatória. A decisão de levar o julgamento aos tribunais deve ser justificada por argumentos positivos, e não apenas com base na constatação de que “houve uma violação da lei”. Isso se dá porque é preciso minimizar a invasão do domínio e também porque, nos processos restaurativos, o escopo para acordos voluntários é maior.
- Os procedimentos da justiça restaurativa devem oportunizar a contribuição das vítimas e demais indivíduos afetados pelo crime. Essa colaboração é fundamental na definição do tipo e severidade do dano e também na busca do melhor resultado restaurativo possível. Entretanto, devido aos direitos legais, esses atores talvez não gozem de qualquer poder decisório.
- A investigação criminal não está centrada apenas no estabelecimento dos fatos e da culpabilidade, mas também na definição do dano,

sofrimento e insegurança social causados pela infração. Também serão explorados possíveis alternativas de negociação e, por conseguinte, “mudanças de direção” e sanções restaurativas possíveis, caso uma mudança no curso não seja viável.

- Conforme já mencionado, a sanção não iria associar a seriedade do crime à punição proporcional, e sim a gravidade e tipo de dano ao máximo de esforço restaurativo, de acordo com o princípio da razoabilidade.

Conclusão

Nos últimos vinte anos, a justiça restaurativa evoluiu e tornou-se uma opção fundamental para aplicação da justiça, diante de episódios criminais. Ainda não está clara qual a verdadeira abrangência de seu escopo. Alguns estudiosos limitam a justiça restaurativa aos acordos voluntários, de modo que as ações principais de reação ao crime continuam sendo de competência do sistema da justiça tradicional. Outros reformulam as práticas restaurativas como novas formas de punição. Nenhuma dessas abordagens propõe uma alternativa ética e socialmente construtiva que venha a substituir a ideologia hierarquizada. Tampouco problematizam o princípio, eticamente questionável, de que a resposta ao crime deve priorizar a imposição da dor.

Este capítulo posiciona-se a favor da opção maximalista da justiça restaurativa. Acredita-se que seu valor empírico e sua ética social deveriam ser implementados ao máximo, e não deveriam ser limitados ou subordinados à priorização punitiva. Partindo do princípio de que os processos voluntários são qualitativamente superiores, a opção maximalista também reflete como a intervenção coercitiva, se necessária, pode ser maximamente orientada por métodos restaurativos. Essa opção não é uma visão isolada de como administrar as respostas ao crime. Na justiça restaurativa, o princípio maximalista tem por base uma visão ampla da forma ideal de fazer justiça em uma sociedade ideal. Acredita-se que com a promoção das opções restaurativas, tanto quanto seja possível, a vida social aproxima-se da utopia comunitária.

Entretanto, a visão utópica não deve ser aplicada cegamente, é preciso considerar a realidade presente. O ceticismo retributivista, conforme descrito neste volume por von Hirsch, Shearing e Ashworth, entre outros, deve ser levado a sério. Os capítulos de Dignan e Van Ness, por exemplo, deixam claro que os proponentes da justiça restaurativa estão cada vez mais conscientes de que o devido processo legal e algum tipo de proporcionalidade são limites importantes para salvaguardar os direitos e a justiça em geral. Contudo, ao contrário da versão deontológica tradicional, esses limites não devem ser vistos como regras aplicadas de cima para baixo, como forma de fazer justiça. Elas devem ser reformuladas e integradas no conceito de domínio mais amplo, o qual parece integrar tanto as salvaguardas dos direitos e liberdades, quanto a abordagem participativa ascendente, em vista da evolução da vida social rumo ao ideal comunitário.

O ideal comunitário deve ser inserido em um modelo de Estado. Se não houvesse o Estado, não haveria direitos, e estaríamos à mercê da boa

vontade dos outros ou do nosso próprio poder para competir com os outros e oprimi-los. Se houvesse apenas o Estado, não haveria confiança, e o outro seria visto como um rival, uma ameaça ao território pessoal de cada um. Um Estado como tal iria deteriorar-se, transformando-se em uma anarquia ou tirania.

Notas

1. Neste artigo, utilizo o pronome pessoal masculino de forma generalizada. Fiz essa opção em nome da praticidade e coerência do discurso, embora talvez não seja politicamente correto.
2. A “versão maximalista da justiça restaurativa” (Bazemore; Walgrave, 1999) visa a obtenção de um sistema judiciário plenamente amadurecido, consequentemente orientado à aplicação da justiça por intermédio da restauração. A longo prazo, ela substituiria os sistemas punitivos ou de reabilitação existentes.
3. Ver Digman (2003).
4. Ao contrário de von Hirsch, eu não adiciono a censura moral como uma outra característica. Frequentemente a punição é imposta como um ato rotineiro, e é experimentada como um “prêmio” a ser pago, sem qualquer tipo de reflexão moral.
5. Em Toronto, Richard Young sugeriu-me o conceito de “intenção indireta”. Isso levou-me a identificar as nuances da imposição não intencional da dor como parte das obrigações restaurativas.
6. A longa tradição da pesquisa em criminologia sobre a eficácia da punição criminal leva à conclusão geral de que socialmente a punição não é eficaz. Na justiça criminal, a abordagem atuarial sugere que a punição criminal não é adequada nem mesmo enquanto agente moral e, por conseguinte, é ineficaz enquanto elemento de autoridade coercitiva (Feeley; Simon, 1992).
7. Em oposição à visão retrospectiva de retaliação, acrescentei uma lógica orientada para o futuro na expressão de desaprovação. Esse aspecto será retomado posteriormente.
8. O modelo reparador descrito por von Hirsch, Shearing e Ashworth, de uma certa forma, corresponde ao que Duff considera mediação penal.
9. O neologismo “vitimização” é usado por Boutellier para indicar a tendência cultural de colocar a condição de vítima como foco principal da questão moral.
10. Ver também Bottoms (2003).
11. Ver também Duff: *“If people are bound together by strong bonds of mutual affection or concern (...) there may be less need and less proper room for contractual definitions of their respective rights and obligations.”* (Duff, 2001, p. 37).
12. É possível que essa afirmativa não se aplique totalmente à abordagem punitiva de Duff (2001; 2003), mas o problema permanece, pois de qualquer forma o infrator deverá submeter-se a um tratamento severo.

13. Em publicações anteriores, esse conceito de “domínio” foi reescrito como “liberdade como não-dominação”. Talvez seja mais fácil analisá-lo em oposição ao conceito liberal tipificado como “liberdade como não-interferência”, mas não vejo nenhuma outra vantagem em complicar a linguagem. Portanto, irei adotar o termo “tradicional”, ou seja “domínio”.
14. Ver também aquilo que Putnam (1993) chamou de “confiança” em capital social. O capital social é definido como “características de organização social tais como confiança, normas e redes de relações que podem melhorar a eficiência da sociedade por intermédio da facilitação de ações coordenadas” (1993, p. 167). A confiança é um elemento essencial. Putnam não limita a confiança a “*thick trust*” baseada em laços familiares sólidos, laços com os amigos ou vizinhos próximos. O capital social mais forte reside na confiança generalizada baseada em laços fracos que são criados com organizações sociais e com o outro em geral. É essa confiança que compõe a nossa garantia de direitos e liberdades.
15. von Hirsch e Ashworth (1993) fazem sérias críticas em relação à teoria republicana. A primeira delas é de que ela não oferece uma base adequada para a estratégia de redução de atos punitivos (a despeito do que afirmam Braithwaite e Pettit, 1990). Nesse artigo, contudo, esta crítica é irrelevante, porque aqui a teoria não visa respaldar o sistema da justiça criminal como uma máquina punitiva, e sim como uma teoria de justiça restaurativa. Do ponto de vista das afirmações construtivas da justiça restaurativa, uma estratégia de redução de atos punitivos não é necessária. Outra crítica feita pelos autores é de que a censura não pode operar de forma independente da severidade da sanção, conforme sugere a teoria republicana. Há duas respostas possíveis: primeiro, nesse contexto as sanções não são punitivas, mas restaurativas; segundo, a severidade da censura é apenas um dos elementos das “sentenças restaurativas”. Retomarei essa discussão na seção 3.2.2.
16. A meta da justiça criminal deve ser a restauração do domínio e não a sua promoção, conforme elaborado por Braithwaite Pettit (1990), posto que a promoção do domínio é uma meta insaciável.
17. Ver também Duff (2001; e 2003).

Referências

- ASHWORTH, A.. Some doubts about restorative justice. *Criminal Law Forum*, v. 4, p. 277-299, 1993.
- BAZEMORE, G.; SCHIFF, M. (Eds.). *Restorative community justice: repairing harm and transforming communities*. Cincinnati: Anderson, 2001.
- BAZEMORE, G. WALGRAVE, L. Restorative juvenile justice: in search of fundamentals and an outline for systemic reform. In: BAZEMORE, G. WALGRAVE, L. (Eds.). *Restorative juvenile justice: repairing the harm of youth crime*. Monsey: Criminal Justice Press, 1999. p. 45-74.
- BOUTELLIER, H. *Crime and morality: the significance of criminal justice in post-modern culture*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1999.

- BOTTOMS, Anthony. Some sociological reflections on restorative justice. In: VON HIRSCH, A. et al. (Eds.). *Restorative justice and criminal justice: competing or reconcilable paradigms?* Oxford: Hart, 2003. p. 79-114.
- BRAITHWAITE, John. *Crime, shame and reintegration*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- _____. Shame and modernity. *British Journal of Criminology*, v. 33, p. 1-18, 1993..
- _____. A future where punishment is marginalized: realistic or utopian? *UCLA Law Review*, v. 46, p. 1.727-1.750, 1999.
- _____. Decomposing a holistic vision of restorative justice. *Contemporary Justice Review*, v. 3, p. 433-440, 2000.
- _____. Principles of restorative justice. In: VON HIRSCH, A. et al. (Eds.). *Restorative justice and criminal justice: competing or reconcilable paradigms?* Oxford: Hart, 2003. p. 1-20.
- BRAITHWAITE, John; PETTIT, Philip. *Not just desert: a republican theory of criminal justice*. Oxford: Clarendon Press, 1990.
- BRAITHWAITE, John; ROCHE, D. Responsibility and restorative justice. In: BAZEMORE, G.; SCHIFF, M. (Eds.). *Restorative community justice: repairing harm and transforming communities*. Cincinnati: Anderson, 2001. p. 63-84.
- CHRISTIE, N. *Limits to pain*. Oslo; Oxford: Norwegian University Press, 1981.
- CRAWFORD, A. Appeals to community and crime prevention. *Crime, Law and Social Change*, v. 22, p. 97-126, 1995.
- _____. The spirit of community: rights: responsibilities and the communitarian agenda. *Journal of Law and Society*, v. 2, p. 247-262, 1996.
- CRAWFORD, A.; CLEAR, T. Community justice: transforming communities through restorative justice? In: BAZEMORE, G.; SCHIFF, M. (Eds.). *Restorative community justice: repairing harm and transforming communities*. Cincinnati: Anderson, 2001. p. 127-149.
- DALY, K. Revisiting the relationship between retributive and restorative justice. In: STRANG, H.; BRAITHWAITE, John (Eds.). *Restorative justice: from philosophy to practice*. Dartmouth: Ashgate, 2000. p. 33-54.
- DE KEIJSER, Jan. *Punishment and purpose: from moral theory to punishment in action*. Thesis (PhD.) - University of Leyden, 2000.
- DIGMAN, Jim. Towards a systemic model of restorative justice. In: VON HIRSCH, A. et al. (Eds.). *Restorative justice and criminal justice: competing or reconcilable paradigms?* Oxford: Hart, 2003. p. 135-156.
- DIGNAN, J.; CAVADINO, M. Which model of criminal justice offers the best scope for assisting victims of crime? In: FATTAH, E.; PETERS, T. (Eds.). *Support for crime victims in a comparative perspective*. Leuven: Leuven University Press, 1998. p. 139-168.
- DUFF, Anthony. *Trials and punishment*. Cambridge: Cambridge University Press, 1986.
- _____. Alternatives to punishment or alternative punishment? In: CRAGG, W. (Ed.). *Retributivism and its critics*. Stuttgart: Steiner, 1992. p. 44-68.

_____. *Punishment, communication and community*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

_____. Restoration and retribution. In: VON HIRSCH, A. et al. (Eds.). *Restorative justice and criminal justice: competing or reconcilable paradigms?* Oxford: Hart, 2003. p. 43-60.

FATIC, A. *Punishment and restorative crime-handling*. Aldershot: Avebury, 1995.

FEELEY, M.; SIMON, J. The new penology: notes on the emerging strategy of corrections and its implications. *Criminology*, v. 30, n. 4, p. 449-474, 1992.

GARLAND, D. *Punishment and modern society*. Oxford: Clarendon, 1990.

HARRIS, N. *Shaming and shame: an empirical analysis*. Dissertation (PhD.) - Research School of Social Sciences (RSSS), Australian National University, Canberra, 1999.

LAB, S. *Crime prevention: approaches, practices and evaluations*. Cincinnati: Anderson, 1992.

MARSHALL, T. *The search for restorative justice: reflections on the Leuven Mediation Project*, Brussels: Koning Boudewijnstichting, 1994.

_____. The evolution of restorative justice in Britain. *European Journal of Criminal Policy and Research*, v. 4, p. 21-43, 1996.

MASTERS, G.; SMITH, D. Portia and persophone revisited: thinking about feeling in criminal justice. *Theoretical Criminology*, v. 2, p. 5-27, 1998.

MCCOLD, P. Toward a holistic vision of restorative juvenile justice: a reply to the Maximalist Model. *Contemporary Justice Review*, v. 3, p. 357-414, 2000.

MCCOLD, P.; WACHTEL, B. *Restorative policing experiment*. Pipersville (PA): Community Service Foundation, 1998.

PAVLICH, G. The force of community. In: STRANG, H.; BRAITHWAITE, John (Eds.). *Restorative justice and civil society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001. p. 56-68.

SHERMAN, L. Defiance, deterrence and irrelevance: a theory of the criminal sanction. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, v. 30, p. 445-473, 1993.

VAN NESS, Daniel. Legal issues of restorative justice. In: BAZEMORE, G.; WALGRAVE, L. (Eds.). *Restorative juvenile justice: repairing the harm of youth crime*. Monsey: Criminal Justice Press, , 1999. p. 263-284.

VAN NESS, Daniel.; STRONG, Karen Heetderks. *Restoring justice*. Cincinnati OH: Anderson, 1997.

VAN SWAANINGEN, R. *Critical criminology: visions from Europe*. London: Sage, 1997.

VON HIRSCH, A. *Censure and sanctions*. Oxford: Clarendon Press, 1993.

_____. Penal theories. In: TONRY, M. (Ed.). *The handbook of crime and punishment*. New York; Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 659-682.

VON HIRSCH, A.; ASHWORTH, A. Domain and censure. In: VON HIRSCH, A. *Censure and sanctions*. Oxford: Clarendon Press, 1993. Chap. 3., p. 20-28.

VON HIRSCH, A.; JAREBORG, N. Gauging criminal harm: a living-standard analysis. *Oxford Journal of Legal Studies*, v. 11, p. 1-38, 1991.

WALGRAVE, L. Community Service as a Cornerstone of a Systemic Restorative Response to (Juvenile) Crime. In: BAZEMORE, G. WALGRAVE, L. (Eds.). *Restorative juvenile justice: repairing the harm of youth crime*. Monsey: Criminal Justice Press, 1999. p. 129-154.

_____. Restorative justice and the republican theory of criminal justice: an exercise in normative theorizing on restorative justice. In: STRANG, H.; BRAITHWAITE, John (Eds.). *Restorative justice: from philosophy to practice*. Dartmouth: Ashgate, 2000. p. 165-183.

_____. On restoration and punishment: favourable similarities and fortunate differences. In: MORRIS, A.; MAXWELL, G. (Eds.). *Restorative justice for juveniles: conferencing, mediation and circles*. Oxford: Hart, 2001. p. 17-37.

WEIJERS, I. *Trust, shame and guilt: an educational perspective on juvenile justice*. Paper Presented at the Symposium 'Punishing Children', Utrecht, 8-9 June, 2000.

Capítulo 22 - Bases para o modelo brasileiro de justiça restaurativa

Leonardo Sica*

I. Introdução: justiça restaurativa e mediação penal

O crescente interesse sobre a justiça restaurativa é reflexo de um panorama amplo, bem resumido por Ceretti (2000), com fulcro no pensamento de Boaventura de Sousa Santos: estamos “testemunhando uma crise generalizada de regulação social que, apenas, mostra a profunda e irreversível crise que está sucedendo o paradigma da modernidade”. Paradigma cujo exaurimento simboliza-se, especialmente, pelo colapso dos sistemas de justiça e regulação social.

Assim, as redes de justiça restaurativa surgem primariamente com fundamento na reconstrução do sistema de regulação social e sob a perspectiva dupla de (i) acompanhar as transformações mais recentes no direito em geral e (ii) conter a expansão do direito penal na sua vertente repressiva. Essas transformações se inserem no contexto político-institucional de *crises e déficits*: crise do modelo tradicional de justiça, do *Welfare State* (Ceretti, 1997; Scardacione et al., 1998; Prado, 2002), de legitimidade de uma ordem baseada em um discurso jurídico esvaziado (Azevedo, 2002, p. 57), déficit de comunicação entre o sistema de justiça e as comunidades, déficit de participação popular na administração da justiça. Transformações que, enfim, opõem os modelos do direito negociado e do direito imposto, este último cada vez mais ineficiente, pois, conforme aponta Faria (1998, p. 231):

“(...) suas normas vêm gradativamente perdendo a capacidade de ordenar, moldar e conformar a sociedade. E seus mecanismos processuais também já não conseguem exercer de maneira eficaz seu papel de absorver tensões, dirimir conflitos, administrar disputas e neutralizar a violência.”

Ante essas considerações, vislumbra-se a primeira premissa importante: quando falamos sobre a introdução da justiça restaurativa, não nos referimos simplesmente à escolha de novos métodos de resolução dos conflitos ou mecanismos de alívio do Judiciário, e tampouco ao debate de uma nova teoria penal. A abordagem remete à elaboração de um novo paradigma de justiça penal que influa (e altere) decisivamente na nossa maneira de pensar e agir em relação à questão criminal.

* Doutor e Mestre em Direito Penal pela USP, onde apresentou tese intitulada *Mediação penal e justiça restaurativa*. Advogado criminalista em São Paulo. Professor da Especialização em Direito Penal Econômico da FGV/EDESP, onde também foi pesquisador na disciplina Crime e sociedade. Autor de: *Direito penal de emergência e alternativas à prisão*, Revista dos Tribunais, 2002. Co-autor de: *Reforma criminal*, Revista dos Tribunais, 2004. Foi diretor do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais em 2002, onde implementou e coordenou o Laboratório de Ciências Criminais.

Contudo, antes de analisar algumas experiências para dar concreção às bases propostas ao final, é imprescindível remeter à advertência de Prado (2002, p. 91):

“a importação das soluções consensuais deve ser medida com cautela na América Latina, assim como sua idolatria deve ser precedida de aguda reflexão e séria pesquisa atinente aos efetivos destinatários das medidas e à estabilidade das resoluções dos conflitos.”

Diante de conceitos abertos – como aqueles que compõem a noção de justiça restaurativa – e cuja natureza identifica-se pela inexistência de teoria única e por desenvolvimentos práticos assimétricos, é necessário estabelecer algumas definições básicas para sustentar o presente debate, até porque recente avaliação dos programas de justiça restaurativa na Europa, feita entre abril e agosto de 2003 (Miers, 2003), demonstrou que o êxito dos programas depende muito da existência de linhas de orientação nacionais, visando a uniformidade mínima de práticas adotadas, não com a finalidade de inibir a natural flexibilidade da justiça restaurativa (e da mediação em matéria penal), mas com o objetivo de enfrentar uma preocupação constante em vários países: diminuir ou evitar a potencial discrepância de tratamento em situações semelhantes. Por isso, Miers (2003, p. 59) finaliza essa avaliação consignando que “uma das indubitáveis conclusões deste exercício comparativo é a de que jurisdições que têm uma estratégia nacional a partir da qual se estrutura a implementação a nível local são normalmente mais seguras, bem geridas e bem sucedidas na sua intervenção”.

Na tarefa de desenvolver padrões nacionais que assegurem a efetividade e a equidade operativa do novo modelo, destacam-se alguns pontos: (i) estabelecimento de critérios para envio dos casos para a justiça restaurativa; (ii) fixação de regras (mesmo que interpretativas) para recepcionar o seu resultado consoante a estrutura do ordenamento jurídico; e (iii) escolha do meio de concretização dos princípios restaurativos, uma vez que a justiça restaurativa abarca uma série de práticas, e por ser um modelo em construção e em constante mutação, não há como delimitá-la a esta ou aquela medida. Basta ver medidas como *sentencing circles* e *family-group conferences*, muito utilizadas nos programas restaurativos do Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

Nesse último ponto, há fortes indicativos de que a mediação penal seja a atividade mais recomendável para efetivar o novo paradigma de justiça almejado, por uma série de razões: existem medidas restaurativas que podem cumular-se a medidas punitivas, abrindo possibilidade de *bis in idem* e, mais do que isso, sobrepondo dois modelos cujas bases, cujas racionalidades, são inconciliáveis. A mediação penal, por sua natureza extrajudicial e pré-processual, mantém a separação funcional entre ambos os modelos, evitando os riscos da sobreposição (até porque, no confronto entre uma racionalidade de diálogo e outra de autoridade, a segunda acabará por sufocar a primeira), diminuindo a estigmatização do ofensor e preservando os enunciados mais importantes da justiça restaurativa, tais como: recuperar o papel ativo das partes no sistema de justiça, a mudança de objeto (“o crime é primariamente um conflito entre indivíduos, resultando em danos à

vítima e/ou à comunidade e ao próprio autor; secundariamente, é uma transgressão da lei"); o objetivo central da justiça criminal deve ser reconciliar pessoas e reparar os danos advindos do crime, etc. Além disso, a neutralidade do mediador e a confidencialidade das discussões ocorridas na sessão da mediação operam como garantias, na hipótese de o caso voltar para o sistema formal de justiça, e são elementos que conferem maior potencialidade ao modelo, pois, muitas vezes, o ofensor, descoberto dessas salvaguardas, evitará assumir a responsabilidade pelo fato, o que inviabilizará uma solução consensual ou poderá bloquear a discussão livre entre as partes, criando um clima de desconfiança mútua.

No âmbito da justiça restaurativa, o mero ressarcimento material, a restituição ou a reconciliação podem ser aceitas como respostas viáveis, mas reduzem o horizonte comunicativo e relacional que a mediação amplia. Por isso, pode-se até falar em ressarcimento ou reconciliação, que continuam a ser finalidades legítimas, desde que também a mediação venha a ser considerada não somente um meio, "mas o fim de uma atividade que prevê a ativação e criação de um contexto no qual vítima e autor de um crime se encontram e se confrontam" ao redor do conflito que as envolve (Scardacione et al., 1998, p. 14). Reforçando a prevalência de mediação penal como pilar de sustentação do novo paradigma, Scardacione et al. (1998, p. 22) concluem que "a mediação representa a modalidade de aplicação da justiça restaurativa que melhor promove a reapropriação do processo penal pelas partes, enquanto outras formas de justiça restaurativa permanecem fundadas na função de autoridade do Estado". No mesmo sentido, Umbreit e Roberts (1997, p. 64) consideram que a mediação vítima-ofensor (*victim-offender mediation*) é uma das mais importantes expressões da justiça restaurativa.

Outro argumento em prol da construção mediação/justiça restaurativa é aquele sublinhado por Haley (1992), Rössner (2000)¹ e Ceretti (2002), dentre outros: a mediação sempre foi aspecto normal da vida em sociedade, uma atividade cotidiana de troca e estabilização das expectativas recíprocas e de convivência pacífica, que foi suprimida pela apropriação do conflito pelo soberano e pela necessidade política de concentração de poder, e substituído pela atitude autoritária e hostil da justiça punitiva, que expurgou da administração da justiça o conceito de mediação. A mediação compõe a noção elementar de justiça e de gestão das consequências do crime desde as civilizações antigas e, conforme Zaffaroni et al. (2003, p. 99-101, 384, 389) demonstram reiteradamente, o processo de concentração do poder e apropriação da justiça (Foucault, 2003, p. 65) foi, progressivamente, eliminando todas as formas de mediação e justiça restaurativa, em prol do sistema decisório, vertical e punitivo. Isso não significa que está a se preconizar um regresso, pelo contrário: Messmer e Otto (1992, p. 12) enfocam a mediação penal sob o signo da pós-modernidade, observando que, com o declínio dos valores tradicionais da sociedade, aumentaram as necessidades de auto-afirmação das normas por meio do diálogo. Necessidades às quais, ao invés de serem impostas em forma de ordens, devem ser também negociadas, pois, na sociedade atual, o lado comunicativo tornou-se o foco do problema. Vista da perspectiva de

integração social, então, a mediação é mais do que uma maneira de intervir para manter a ordem ou restabelecer a paz sob a lei: sua expansão na prática judicial pode estabelecer novas atitudes na direção do comportamento criminal, tanto nos “controlados, quanto nos controladores” (Idem).

Diga-se ainda que, ao contrário do que pode parecer, a mediação penal é bem recomendada para o contexto social dos grandes centros urbanos. A preocupação central na mediação é a abertura de um “espaço-comum” e o estabelecimento de uma linguagem compartilhada, fatores que encontram carência muito maior nos grandes aglomerados, nas sociedades mais complexas e dinâmicas, nas “cidades de muros” (Caldeira, 2003), onde as arenas públicas e os espaços de convivência comunitária são cada vez mais escassos e seletivos. Nas pequenas cidades ou nas “antigas sociedades”, tais espaços ainda estão, em maior medida, preservados, e o distanciamento entre as pessoas é menor. E a mediação, por meio do valor encontro, visa precipuamente encurtar a distância entre as pessoas, distância que o processo judicial adversarial só aumenta. As diversas tensões sociais derivadas do isolamento vivido nas cidades “grandes e modernas” são agravadas no âmbito hostil da justiça penal, surgindo a mediação como um possível remédio para enfrentar tais tensões num ambiente diverso, menos hostil, menos ameaçador (lembre-se sempre da ameaça de pena...) e mais inclusivo.

Mosconi reconhece que quando se fala de mediação surge a idéia difusa de “direito fraco e mitigado”, o que é uma impressão equivocada, pois a flexibilidade da mediação “se funda essencialmente na constatação de que estamos diante de uma realidade sempre mais complexa, que não pode ser governada e reduzida, segundo a hipótese de Luhmann, pelo instrumento jurídico, mas requer, mais do que tudo, uma extrema flexibilidade do direito em relação à complexidade social” (2000, p. 53). Nessa ótica, considera-se a pluralidade de valores, de opiniões, de culturas e de instâncias, que recomendam novas formas sociais de produção do direito, as quais podem referir-se ao papel do juiz, mas também podem aceitar outras figuras, como o mediador (Idem). Ainda há outro fator a ser ponderado, a inflação legislativa penal, que resultou na sobrecarga de trabalho para as agências judiciais, fez surgir uma forte pressão para a implementação de mecanismos processuais evasivos inócuos ou medidas meramente deflativas (transação penal, p. ex.) e impulsionou movimentos pontuais de despenalização e, em menor escala de descriminalização, mal planejados, os quais, em geral, apenas retiram certas situações do âmbito do controle público, remetendo-as para um vazio e, por isso, não satisfazem às necessidades de regulação social dessa sociedade complexa e conflitiva, como, em tese, pode fazer a mediação.

II. Aproximação aos conceitos

Agregando e sistematizando diversas tendências, o Departamento de Justiça do Ministério da Justiça do Canadá elaborou um documento referencial², no qual define que “justiça restaurativa é uma abordagem do crime focada em curar as relações e reparar o dano causado pelo crime aos indivíduos e às comunidades”. Buscando ampliar o suporte institucional

aos exitosos programas implementados no país, o documento reconhece que as práticas restaurativas deram contornos a um novo paradigma de justiça criminal, no qual “o crime é considerado como uma ofensa ou um erro praticado contra outra pessoa, ao invés de somente significar a quebra da lei ou uma ofensa contra o Estado”, o que impõe uma reação penal diferenciada, não só “preocupada com a determinação de uma resposta adequada ao comportamento criminal, mas também com a reparação”, que inclui todas as ações orientadas à tentativa de reparar os danos causados pelo crime, material ou simbolicamente (importa observar que não há qualquer ênfase na reparação material, principalmente nas hipóteses em que a justiça restaurativa é efetivada por meio da mediação).

Dessa maneira, encorajam-se a vítima e o ofensor a assumir papéis ativos em resolver o conflito, através da discussão e da negociação, reservando para os agentes públicos o papel de facilitadores, dotados de um só instrumento de intervenção: a linguagem, o que os coloca no mesmo nível de poder das partes (uma vez que, aqui, o poder limita-se à comunicação). O governo inglês também elaborou um documento estratégico na área, no qual definiu que “a justiça restaurativa, mais do que reparação material, pode reparar relações e a confiança que foram afetadas pelo crime” (Tickell; Akester, 2004, p. 13).

Para Ceretti e Mannozi (2000), a justiça restaurativa representa o último epíclito da justiça penal, movendo-a na direção de um modelo de justiça que “envolve a vítima, o réu a comunidade na busca de soluções para o conflito com o objetivo de promover a reparação, a reconciliação e o reforço do sentimento de segurança”. Como se nota, a justiça restaurativa tende a intensificar a participação da comunidade, a qual passa assumir um duplo papel: em primeiro lugar, pode ser a destinatária das políticas de reparação e de reforço do sentimento de segurança coletivo e, em segundo nível, a comunidade pode ser ator social de um percurso de paz, que se funda sobre ações reparadoras concretas das conseqüências do crime (Ceretti; Mannozi, 2000). É por isso que se costuma falar em *neighbourhood justice* (EUA) ou *giustizia del vicinato* (Itália), para destacar que a justiça restaurativa procura gerir o *aspecto relacional* do crime, sobretudo com a mediação. Outra boa e concentrada noção está na decisão de 4 de julho de 2002 do Conselho da União Européia, que por iniciativa do Reino da Bélgica, criou uma *Rede Européia de Pontos de Contacto Nacionais para a Justiça Restaurativa*.³

Um marco simbólico de definição poderia ser: *justiça restaurativa x justiça retributiva*, já que a oposição entre os postulados de ambos os modelos é o traço marcante das aspirações que redundaram na justiça restaurativa que, pela sua natureza polissêmica e multifatorial e pela pluralidade de técnicas e iniciativas que abarca, carece de definição monolítica. Procurar um conceito unívoco e simples poderia ensejar uma visão reducionista da proposta, cuja riqueza está justamente na diversidade e na flexibilidade, o que permite a sua melhor adaptação a diferentes cenários sociais. Na França, Aertsen e Peters (2003) afirmam que a justiça restaurativa surge de uma nova abordagem da delinquência: vem para substituir a reação judiciária repressiva e (neo)retributiva e/ou o modelo de

reabilitação (Bonafé-Schmitt, 2003, p. 29) e, no mais, não pode ser considerada somente como um movimento que se posiciona atrás ou em oposição ao atual sistema penal; ele, de pouco em pouco, manifesta o objetivo de integrar-se a uma nova visão do sistema de administração da justiça penal, de modo a modificar seu alcance e seus fundamentos.

Para melhor entender a justiça restaurativa, deve-se basear no método sugerido por Mannozi (2003, p. 44): colocar em foco o mais nitidamente possível as macroestruturas comuns aos modelos de justiça restaurativa, o que permitirá uma comunicação entre diversos estudos na direção de uma “ontologia compartilhada”. Assim, o essencial é definir o que “não pode ser” justiça restaurativa. Outro conceito, mais abrangente e que parece bastante adequado para a realidade brasileira, é o fornecido por Tickell e Akester (2004, p. 12):

“Justiça restaurativa representa uma mudança de linguagem e orientação, criando a oportunidade de revigorar o debate num ambiente político que esteja explicitamente tentando enfocar as causas do crime, ao invés de responder às demandas de ‘severidade’ ou ‘endurecimento’ e punição. O que isso oferece é inclusão para as vítimas e uma abordagem determinada, cujo alvo são as causas do crime, e pode, para o ofensor, ser tão ‘forte’ quanto qualquer resposta oferecida pela justiça criminal convencional e pode ser mais efetiva em longo prazo.”

Outra referência a ser sublinhada é feita por Mosconi (2000, p. 57): o novo modelo põe em relevo a necessidade de *empowerment*⁴, como fundamento de uma nova subjetividade que atribua aos indivíduos papel ativo, papel de redefinição dos problemas, de reafirmação da própria esfera de autonomia e poder, seja em termos culturais, políticos, psicológicos, enfim, a partir das diversas orientações que encontram lugar para fluir na justiça restaurativa, mas são sufocadas pelas abstrações e esquematizações pelo sistema tradicional e estruturas burocráticas correspondentes (cuja transformação também se insere dentro dos objetivos da justiça restaurativa).

Dando conta do avanço do modelo restaurativo sobre o modelo tradicional, a Suprema Corte do Canadá, analisando a aplicação da justiça restaurativa aos princípios legais da finalidade da pena, assim definiu:

“Justiça restaurativa diz respeito à restauração das partes que foram afetadas pela prática de uma ofensa. O crime geralmente afeta pelo menos três partes: a vítima, a comunidade e o ofensor. A abordagem da justiça restaurativa visa remediar os efeitos adversos do crime, de maneira a focar as necessidades de todas as partes envolvidas. Isso é realizado, em parte, através da reabilitação do ofensor, reparação em favor da vítima e da comunidade e promoção de um senso de responsabilidade no ofensor e reconhecimento do dano causado à vítima e à comunidade (caso *Proulx v. the Queen*).”⁵

Nessa mesma decisão, a Suprema Corte lançou outras duas considerações relevantes, principalmente por se tratar de conclusões apoiadas em casos concretos: (i) a justiça restaurativa e a justiça punitiva não se

excluem, complementam-se; e (ii) há evidências empíricas do efeito preventivo das práticas restaurativas, as quais se opõem à falta de evidências de que a prisão tenha algum efeito dissuasório em relação à criminalidade.

Quanto à mediação, Bonafé-Schmitt (1997, p. 36), define-a como um processo através do qual uma terceira pessoa neutra tenta, por meio da organização das trocas entre as partes, permitir a elas confrontarem seus próprios pontos de vista e procurar uma solução ao conflito que as opõe. Ceretti (1997, p. 94) reforça a presença da parte terceira neutra como elemento insito ao conceito de mediação e faz uma distinção importante: o conceito de mediação não pode ser equiparado àquele de *conflict resolution*, uma vez que não oferece às partes somente uma possibilidade de encontrar uma modalidade de conciliação, vai além disso: oferece também uma chance para a abertura de espaços comunitários, para construir um segmento do tecido social e reconstruir o processo de regulação social de forma negociada. A sistematização de Mannozi (2003, p. 340) elucida quais as dimensões conceituais mais importantes da mediação e, de certa forma, organiza o entendimento sobre o que pode ser a mediação penal propriamente dita:

a) a mediação pode ser considerada, em primeiro lugar, como uma mera técnica de intervenção social, em que um sujeito terceiro e neutro tende a promover a superação do conflito existente entre dois indivíduos, por meio do encontro e do confronto;

b) em segundo lugar, a mediação emerge na sua função de modalidade de solução de conflitos que tem intersecção com o processo penal, na perspectiva mais ampla da *justiça restaurativa*;

c) em terceiro lugar, a mediação põe-se como uma nova abordagem de dinâmicas sociais, que consente em prescindir da resposta judiciária em relação a alguns conflitos interpessoais ou entre grupos.

Remetendo à definição analítica da autora italiana (Mannozi, 2003, p. 359):

“A mediação é um processo dialético de ativação do conhecimento entre autor e vítima (que pode funcionar também como fator de estabilização social) em que o mediador é chamado para reconstruir o espaço comunicativo intersubjetivo entre as partes e para encontrar um ‘sinal’ comum que possa conduzir à superação do conflito.”

A desvinculação da mediação com o resultado final de “acordo” revela sua “não-instrumentalidade” em relação ao processo penal, por um simples motivo: a *mediação penal não é um meio e sim um fim*, uma atividade cujo alcance pode resultar em solução que indique a desnecessidade de pena, afastando as necessidades materiais de acionamento da tutela penal repressiva. Nessa linha, o conceito que se encaixa no âmbito da construção do novo paradigma elaborado a partir da idéia da justiça restaurativa é: a *mediação é uma reação penal (concebida sob o ponto de vista político-criminal) alternativa, autônoma e complementar à justiça formal punitiva, cujo objeto é o crime em sua dimensão relacional, cujo fundamento é a construção de um novo sistema de regulação social, cujo objetivo é superar o déficit comunicativo que resultou ou que foi revelado pelo conflito e,*

contextualmente, produzir uma solução consensual com base na reparação dos danos e na manutenção da paz jurídica.

Nessa perspectiva, a mediação pode agir como fator de estabilização social, como instrumento de veiculação do consenso. O ofício de mediação surge como esfera pública, onde se produz reconhecimento recíproco entre as pessoas, propagado sobre a forma de discurso, esclarecimento e confirmação de reivindicações legítimas geradas ao redor de expectativas normativas transmitidas pela lei, de forma muito mais concreta e palpável do que poderia fazer uma sentença penal condenatória confirmada apenas muitos anos depois da prática do crime.

Em suma, os requisitos para qualificar a mediação penal são: (i) voluntariedade; (ii) confidencialidade e oralidade, (iii) informalidade; (iii) neutralidade do mediador; (iv) ativo envolvimento comunitário; (v) autonomia em relação ao sistema de justiça. Existem *características comuns* às mediações promovidas em todos âmbitos (penal ou não): (i) a intervenção de terceiros imparciais na função de facilitadores; (ii) o envolvimento das partes em conflito; (iii) o consenso das mesmas à atividade de mediação; e (iv) a natureza extrajudicial.

III. Marcos jurídicos de referência

Antes de relacionar alguns marcos de referência escolhidos, cabe destacar as principais preocupações veiculadas pelo debate internacional.

Durante o Fórum Europeu para Mediação Vítima-Ofensor e Justiça Restaurativa de 2002, Zwinger (2002, p. 85) resumiu que a tendência geral é que mediação não seja aplicada para crimes menores (*minor offenses*) e que dentre os pré-requisitos para envio do caso, esteja estipulado um esclarecimento mínimo dos fatos e suas circunstâncias, de forma a indicar sua relevância penal. Tais apontamentos referem-se ao risco de mediação e justiça restaurativa fomentarem, mesmo que disfarçadamente, a expansão da rede de controle penal. Nesse quadro, a mediação tornar-se-ia uma forma autoritária de *soft control*, derivada da sujeição aos mecanismos penais de casos de bagatela ou de casos nos quais sequer houve a prática de um fato típico bem definido. Contudo, existem várias disposições inteligentes e simples para evitar essa situação.

Na Bélgica, o programa de mediação recebe os casos enviados pela promotoria e os devolve em seguida à mediação, sendo que o programa é reservado aos casos nos quais o promotor já tenha decidido pela persecução (Wemmers; Canuto, 2002, p. 21). Vale dizer, o promotor constata a existência de indícios de autoria e materialidade suficientes para o oferecimento da denúncia, antes de delegar o caso ao ofício de mediação. No ordenamento alemão, a mediação não é uma técnica de *diversion* pensada para crimes de bagatela, e sim um mecanismo autônomo de renúncia à ação penal voltada precipuamente para crimes de base violenta (por exemplo, o crime de lesão corporal, em que 70% dos casos são objeto de mediação e, ainda, os crimes contra o patrimônio, que representam 25% das mediações efetuadas), muito embora as autoridades judiciárias recorram à mediação nesses delitos quase exclusivamente quando são cometidos por menores (Mannozi, 2003, p. 210).

Nesse aspecto, a abordagem mais interessante é a do ordenamento austríaco: o limite da pena estabelecido para permitir a mediação inclui crimes de gravidade média (pena de até 5 anos, para adultos) e média-alta (pena de até 10 anos, para menores) e há alguns requisitos fixados com o objetivo claro de evitar o recurso à justiça restaurativa para enfrentar casos que não mereçam a resposta penal clássica ou não devam ser geridos pelo aparato do controle formal (Mannozi, 2003, p. 218). Assim, a lei estabelece que a mediação pode ser utilizada para viabilizar a renúncia à pena, mas exclui os crimes de bagatela do “pacote” de medidas de *diversion* (no qual a mediação encontra seu posicionamento sistemático na Áustria), pois, nessas hipóteses, o artigo 90 do Código de Processo prevê a renúncia à ação penal, sem que seja aplicada qualquer medida de *diversion*, inclusive a mediação. Um ulterior requisito é que o fato esteja suficientemente provado, o que se verifica quando o Ministério Público vislumbra elementos de prova seguros a respeito da existência do fato e autoria (Idem), a exemplo do que ocorre na Bélgica.

Pérez Sanzberro (1999, p. 175) reitera esse entendimento, afirmando que é possível evitar o efeito de ampliação das redes de controle, desde que não se estimule a reparação-conciliação em casos de escassa relevância, ante os quais normalmente se decidiria pelo arquivamento do procedimento, pelo que a autora ratifica a proposta de que a justiça restaurativa deve ser aplicada para delitos de gravidade média e também sugere estabelecer que a reincidência não seja fator que afaste a possibilidade de solução consensual (o que parece muito relevante para o Brasil, onde a reincidência tem tratamento jurídico paleorepressivo e profundamente excludente). Para a autora espanhola, em síntese, os obstáculos ora debatidos podem ser superados com a definição de *critérios de idoneidade* (para o envio do caso a mediação), assim propostos: (i) existência de uma vítima personalizada; (ii) exclusão dos casos de bagatela (exigência de uma certa entidade da infração penal); e (iii) reconhecimento do fato – é necessário que exista um fato atribuível a uma pessoa (Idem). Quanto a esse último critério, parece muito importante, principalmente em face da experiência do Juizado Especial Criminal no Brasil, onde “acordos” são impostos em caso de duvidosa procedibilidade penal. Porém, também é importante sublinhar que isso não pode resultar em pressão para obter confissão do ofensor, que pode ocorrer, desde que livre, e valendo a regra de que a participação na mediação não equivale à confissão. Mesmo a realização de um acordo de reparação do dano não implica em reconhecimento de culpa: reconhecer o fato e eventualmente assumir responsabilidade (*accountability*) por suas consequências não equivale a assumir a culpa jurídico-penal, até porque o ofensor pode aceitar que o fato ocorreu, entender que deve reparar suas consequências e preservar o direito de alegar causas excludentes ou de justificação para sua conduta, o que só poderá ocorrer em juízo, já que o mediador não desenvolve qualquer atividade probatória e, no mais, as discussões são confidenciais.

Outra cautela importante é evitar que os acordos restaurativos sejam concebidos apenas como mecanismo de diminuição de processos nos tribunais, ou seja, a justiça restaurativa não pode ser planejada com a finalidade de “esvaziar prateleiras”. Analisando a experiência do juiz de paz na

Itália, que padece de defeitos semelhantes ao nosso Juizado Especial Criminal, Mannozi (2003, p. 330) conclui, na mesma linha,

“que inscrever a mediação na lógica deflativa significa considerá-la como uma mera técnica de *diversion*, portanto, sempre e ainda, como uma resposta pertencente ao controle formal. Mas a mediação é ontologicamente diversa de todos outros instrumentos presentes na ‘caixa de ferramentas’ do sistema penal, já que trabalha unicamente através da ‘comunicação’.”

Enfim, a construção do novo paradigma deve se direcionar à ampliação do acesso à justiça, sem aumentar as possibilidades de exercício do poder punitivo, cindindo o sistema penal num quadro de dupla entrada: mediação e punição⁶, o qual poderá, em tese, diminuir tanto o número dos castigos impostos, quanto à cifra negra, oferecendo uma resposta institucional mais acessível e viável para uma série de conflitos que ficam marginalizados ou não encontram respostas satisfatórias dentro de um sistema de mão única, fechado e inflexível. Exemplo bem acabado dessa situação verifica-se nos casos de violência doméstica, para a qual diversas pesquisas (Wemmers; Canuto, 2002; Scardacione et al., 1998, p. 139) indicam que um grande número de vítimas não registra o caso ou desiste do seu prosseguimento, por temer uma resposta punitiva muito severa e que não resolverá em nada seu problema (fazer cessar a violência, recompor a vida familiar, etc.). Da mesma maneira, em crimes patrimoniais, as vítimas também manifestam que deixam de registrar os crimes por saber que o sistema não lhes oferecerá possibilidade de obter a reparação (Wemmers; Canuto, 2002).

A via de acesso oferecida pela mediação pode recepcionar uma gama rica de crimes de pequena e média gravidade⁷, promovendo a despenalização ou a descriminalização na prática, além de evitar a criminalização secundária imposta pelo sistema formal. A descriminalização na prática pode concretizar-se devido à polifuncionalidade da mediação: como a mediação é uma atividade que se desenvolve também fora do campo penal, numa estrutura tanto quanto simples, pode-se vislumbrar que, nas hipóteses em que o centro ou ofício de mediação receba das agências judiciais um caso que não se trata de crime ou não apresenta relevância penal, a discussão pode ser deslocada para mediadores extrapenais, que então promoveriam a discussão e não devolveriam o caso para o sistema penal, evitando a estigmatização e “descriminalizando” a situação na prática. Aqui, vale o exemplo das *Boutiques de Droit* da França, onde os mediadores, mantendo sua neutralidade, têm liberdade para desenvolver outros tipos de mediação, não só a penal, ou seja, a *Boutique* é um “fórum de mediação” que também cumpre um importante papel de acesso à justiça e impedimento da expansão do controle penal, uma vez que absorve os conflitos não penais ou situados numa fronteira incerta, e não os institucionaliza. Essa estrutura parece recomendável, principalmente se considerarmos que, nas regiões mais pobres ou mais conflituosas, uma quantidade expressiva de problemas é levada para a polícia, que muitas vezes acaba lavrando a ocorrência e a enviando para o Juízo criminal, porque essa é a única possibilidade de atuação que o sistema lhe disponibiliza.

Retomando a indicação de marcos jurídicos de referência, o documento internacional referencial na matéria é a *Resolução 2002/12 do Conselho Social e Econômico da ONU*, que foi elaborada em face das discussões dos últimos anos sobre os temas de prevenção criminal, respeito às vítimas e a necessidade de desenvolver instrumentos e princípios para o uso da justiça restaurativa.

A Resolução define as bases principiológicas para um programa de justiça restaurativa, ressaltando sua adaptabilidade a qualquer dos sistemas jurídicos dos Estados-membros. Destacam-se as seguintes disposições:

“II. Uso dos programas de justiça restaurativa:

6. Os programas de justiça restaurativa podem ser usados em qualquer estágio do sistema de justiça criminal, sujeitos à lei nacional.

7. Os procedimentos restaurativos devem ser utilizados apenas onde existam evidências suficientes para acusar o ofensor e com o consentimento livre e voluntário dele e da vítima. A vítima e o ofensor devem ser capazes de elaborar esse consentimento em qualquer tempo, durante o processo. Acordos devem ser obtidos com voluntariedade e devem conter apenas obrigações razoáveis e proporcionais.

8. (...) A participação do ofensor não pode ser utilizada como evidência de admissão de culpa nos procedimentos legais subsequentes.

9. Disparidades, consideradas como desequilíbrios de poder, bem como diferenças culturais entre os participantes, devem ser levadas em consideração no envio e na condução do caso para e durante o procedimento restaurativo.”

Quanto à operatividade dos programas, a Resolução estabelece que cada país deve fixar as condições de envio do caso, os critérios de recepção pelo sistema de justiça e os padrões de competência e regras de conduta que governam os programas restaurativos. Há uma preocupação marcante quanto às garantias das partes, expressa por disposições como as do artigo 13 (a) e (b): de acordo com a lei nacional, as partes devem ter o direito de assistência legal em relação ao procedimento restaurativo e, antes de firmarem um acordo, ambos devem estar informados de seus direitos, da natureza do processo e das consequências daquela sua decisão.

A Resolução se encerra com uma *saving clause*: “23. Nenhum destes princípios básicos pode afetar quaisquer direitos de ofensor ou vítima, estabelecidos na lei nacional ou em lei internacional aplicável.”

Anteriormente, a *Recomendação do Conselho da Europa n. R (99) 19*, disciplinou o “uso da mediação em problemas penais como opção flexível, compreensiva, *problem-solving*, participativa, e complementar ou alternativa ao sistema tradicional criminal”, e pode ser considerada embrião da Resolução da ONU, tanto assim que disciplinou de maneira semelhante a proporcionalidade e razoabilidade dos acordos, a voluntariedade, a confidencialidade, a manutenção das garantias fundamentais em face da justiça penal e, reiteradamente, a neutralidade do mediador em relação às discussões e às possibilidades de acordo, que devem ser elaboradas exclusivamente pelas partes.

A Recomendação enfoca a mediação penal sob a importante função de prevenir o crime e encorajar uma justiça menos repressiva, enfatizando que deve estar disponível em todas as jurisdições. De especial, dispôs que: "17. Os arquivamentos baseados nos acordos mediados devem ter o mesmo status de decisão judicial ou julgamento e devem precluir a perseguição em relação aos mesmos fatos (*ne bis in idem*)."

A proibição do *bis in idem* deve ser enfrentada com a regulação legal da decisão judicial que recebe o resultado da mediação, ou seja, tal decisão deve ter força de coisa julgada, o que pode ser alcançado por meio da extinção da punibilidade, do perdão judicial ou da renúncia à pena (solução que não é prevista em nosso ordenamento, mas pode ser obtida pela reconstrução dogmática do art. 59 do Código Penal).

No campo dos projetos de lei, o trabalho mais expressivo e que serviu de referência para vários programas foi o Projeto Alternativo sobre Reparação – PA-R (*Alternativ-Entwurf Wiedergutmachung, AE-WGM*) de 1992, que surgiu na Alemanha, 25 anos depois do primeiro Projeto Alternativo, seguindo a linha de progredir na realização do princípio da subsidiariedade do direito penal e de conseguir uma maior diferenciação no sistema de conseqüências jurídicas do delito (Pérez Sanzberro, 1999, p. 268). Foi elaborado por um grupo de trabalho em que se destaca o nome de Claus Roxin.

A primeira disposição do PA-R confirma a total adaptabilidade da reparação ao ordenamento juridico-penal alemão e, por conseqüência, a todos aqueles que partilham da mesma raiz. Reafirmou ainda sua idoneidade como conseqüência jurídica do delito e como reação penal destinada a restaurar a paz jurídica:

"§ 1º - Reparação.

Entende-se por reparação a compensação das conseqüências do fato delitivo através de uma prestação voluntária do autor. Seu objetivo é servir ao restabelecimento da paz jurídica. A reparação deverá realizar-se preferencialmente em favor do ofendido; se isso não for possível, não permitir prever um bom resultado ou por si só não for suficiente, caberá admitir a reparação em favor da generalidade (reparação simbólica).

Considera-se também uma prestação voluntária aquela na qual o sujeito responsável cumpre a obrigação assumida em um procedimento de reparação judicial ou extrajudicial."

Como se vê, a construção dogmática dos penalistas alemães reforça a percepção de que a reparação só pode ser viabilizada se inserida numa lógica distinta da justiça punitiva, daí o destaque para a consensualidade e a extrajudicialidade. Disciplinando essa nova forma de reação penal, ainda constou do projeto o seguinte:

"§ 4º - Reparação no lugar da pena.

O Tribunal decretará a renúncia à pena no caso em que o infrator tenha reparado o fato (§§ 1º e 3º), a não ser que resulte indispensável uma pena para incidir no sujeito ou na coletividade.

Por regra geral, se suporá a necessidade de pena no sentido do § 1º, unicamente no caso de o sujeito, que não tenha procedido a reparação, tiver incorrido em pena privativa de liberdade superior a um ano."

O PA-R inspirou a reforma do Código Penal de 1994, notadamente no que se refere à redação dos parágrafos 46 e 46a, que estabeleceram disposições de determinação, atenuação e renúncia à pena em face da reparação-conciliação, de maneira mais tímida do que o projetado, mas suficiente para conferir apoio aos diversos projetos de mediação que estavam em andamento no país e, desde então, evoluíram mais. A valorização dos esforços para recompor a ordem abalada pelo crime, por meio da compensação à vítima, foi reconhecida em seu potencial construtivo como resposta ao delito, tanto assim que o parágrafo 46a disciplina especificamente a matéria:

“Compensação autor-vítima, reparação dos danos

§ 46a - Quando o autor

1. tenha se esforçado seriamente para acordar uma compensação com o prejudicado (compensação autor-vítima), e tenha restabelecido em sua maior parte a situação jurídica anterior ou

2. tenha indenizado a vítima totalmente, ou em sua maior parte, numa situação que a reparação dos danos exija notáveis prestações ou renúncias pessoais,

o tribunal poderá atenuar a pena de acordo com o § 49, apartado I ou, quando não se deva aplicar uma pena maior de um ano de privação de liberdade ou de multa de até 360 dias-multa, privar de pena.”

Na Austrália, foi apresentado na Assembléia Legislativa do Australian Capital Territory, o *Crimes (Restorative Justice) Bill 2004*, um documento extenso que definiu com minúcias a estrutura, os princípios e o funcionamento da justiça restaurativa, aplicável para ofensores jovens e adultos, nos casos de crimes menos graves. Consta do artigo 51 do *Crimes (Restorative Justice) Bill 2004* um rol ilustrativo da natureza de acordos que podem ser aceitos, sendo que a reparação financeira é elencada como última hipótese, realçando que a justiça restaurativa não enseja a “comercialização” da justiça: (i) desculpas; (ii) plano de acompanhamento da conduta do ofensor; (iii) prestação de serviço em benefício da vítima, da comunidade ou de parte desta; (iv) reparação financeira; e (v) qualquer outra providência acordada durante a conferência que possa reparar o dano causado pelo crime. Todas essas hipóteses de acordo são aceitáveis pelo sistema de justiça, desde que: (i) o acordo não seja contrário à lei; (ii) não requeira a restrição de liberdade do ofensor; (iii) não seja degradante ou humilhante; (iv) não imponha aflição ao ofensor ou a qualquer pessoa; e, no caso de acompanhamento ou prestações de serviço, (v) a medida não se prolongue por mais de 6 meses, contados da data do acordo.

Dessa breve exposição de alguns marcos jurídicos de referência, selecionados de forma meramente ilustrativa, conclui-se: (i) nos últimos anos, vem ocorrendo uma constante ampliação do suporte legal às práticas restaurativas, como incentivo a resultados satisfatórios, mas ainda limitados a contextos pouco expressivos, ou seja, a justiça restaurativa é uma realidade e em movimento crescente; (ii) seus princípios são adaptáveis a qualquer ordenamento jurídico; (iii) já existe um conjunto mínimo e seguro de princípios e garantias para a sua implementação, tais como a voluntariedade, a confidencialidade, a participação ativa das partes, as regras de ne

bis in idem, a proporcionalidade e equidade dos acordos e sua limitação temporal, etc.; (iv) a mediação penal é uma atividade que se reflete no direito material, abatendo ou eliminando a necessidade de pena, sob a perspectiva da subsidiariedade do direito penal.

Finalmente, uma referência necessária ao sistema canadense, cujo artigo 718.2 do Código Criminal e sua interpretação pela Suprema Corte (casos *Gladue v. the Queen* e *Proulx v. the Queen*) são marcos jurídicos de referência paradigmáticos para o debate da justiça restaurativa. No caso *Gladue v. the Queen* (também mencionado como *R. v. Gladue*), julgando a aplicação de princípios restaurativos no momento de sentenciar um caso de homicídio doloso, após tecer longas considerações sobre o problema da superpopulação carcerária no país⁸ – tema que é quase um tabu nos tribunais pátrios e passa longe das decisões judiciais – e sobre a discriminação de classes marginalizadas pelo sistema de justiça (em especial os aborígenes), a Suprema Corte reiterou o entendimento de que todas soluções penais diversas da prisão devem ser privilegiadas, especialmente aquelas que reconhecem a diversidade cultural e a existência de percepções de justiça variadas em qualquer sociedade. A Suprema Corte percebeu que fatores de formação (*background factors*) são uma das causas da criminalidade e devem ser considerados obrigatoriamente no momento de julgar uma conduta criminosa.⁹

Considerou-se assim que a justiça restaurativa oferece mecanismos mais flexíveis para analisar as circunstâncias individuais do caso sobre a seguinte base: “para este crime, cometido por este ofensor, que causou dano a esta vítima, nesta comunidade, qual a sanção apropriada de acordo com o Código Criminal?” (transcrição conforme o original). A questão, então, para a Suprema Corte, é “reverter a discriminação”, que se verifica em especial sobre a clientela da justiça penal, pela interpretação do artigo 718 do Código Criminal, cuja redação, especialmente do 718.2(e), deve ser entendida como um “remédio” contra naturais injustiças que se reproduzem da sociedade para dentro dos julgamentos.¹⁰

IV. Proposta de regulação legal

A mediação e outras práticas de justiça restaurativa não exigem, *a priori*, previsão legal específica para serem utilizadas no âmbito penal. Requer-se apenas dispositivos legais que recepcionem medidas como a reparação-conciliação ou soluções consensuais, afastando a possibilidade de pena ou atenuando-a, conforme demonstrado acima. Essa adaptabilidade é uma das características marcantes do paradigma de justiça debatido e deve ser aproveitada, num primeiro momento, para viabilizar programas experimentais, com o objetivo de testar a operatividade real da mediação no contexto nacional e aprender com as falhas para, num segundo momento, pensar-se em legislar a matéria. A existência de legislação, então, permitirá a definição das especificidades da mediação em face da justiça penal e atenderá às necessidades que emergirão do confronto empírico dos primeiros projetos com o sistema de justiça e, principalmente, com a atitude dos operadores.

A flexibilidade do modelo confirma-se pela implementação de três projetos de justiça restaurativa no Brasil: nas cidades de Porto Alegre-RS e São Caetano do Sul-SP e no Distrito Federal. Experiências ainda incipientes¹¹, razão pela qual não comportam conclusões definitivas. No entanto, o pouco que se observou desses três projetos foi suficiente para confirmar algumas impressões:

(i) crimes de bagatela, fatos pouco esclarecidos e/ou de duvidosa adequação típica não devem ser encaminhados para a justiça restaurativa, sob o risco de gerar graves ilegalidades, disfuncionalidades e a expansão disfarçada do poder punitivo (em São Caetano do Sul, menores de idade foram submetidos a conferências restaurativas supervisionadas pela Justiça comum, em razão de fatos claramente atípicos e com objetivos meramente disciplinadores);

(ii) a justiça restaurativa não pode sobrepor-se aos mecanismos da justiça formal, por tratar-se de lógicas diversas, pela possibilidade de *bis in idem* e de revitimização (em Porto Alegre, as medidas restaurativas são propostas após a sentença, pela Vara de execução de medidas sócio-educativas, cumulando-se a essas e, ainda, ocorrendo numa distância temporal do fato que prejudica sensivelmente o diálogo);

(iii) devem ser estabelecidos critérios de regulação legal para recepção dos acordos pela justiça formal.

Os dois primeiros itens ratificam que a mediação é a atividade mais recomendável para superar incompatibilidades específicas da justiça restaurativa com o sistema penal brasileiro, cujas tendências autoritárias e ultraformalistas precisam ser consideradas com especial atenção.

Identificando os espaços normativos existentes, o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n. 8.069/90) é uma esfera natural para o desenvolvimento do novo modelo, lembrando que todas as melhores experiências de justiça restaurativa e mediação surgiram nos tribunais de menores e expandiram-se para a Justiça comum. Além de uma fácil adaptação normativa, a adoção da mediação nesse campo poderia ter efeitos positivos, tais como recuperar o sentido da medida sócio-educativa, que hoje funciona como punição, e evitar estigmatização e segregação de crianças e adolescentes em conflito com a lei.

Saindo da esfera da justiça de menores, de início destacam-se todos os crimes de ação penal privada ou ação penal pública condicionada. Por se tratar de hipóteses em que a manifestação de vontade da vítima é suficiente para afastar a intervenção penal, abre-se uma oportunidade direta para a mediação ser incluída nas opções oferecidas às partes para conciliar-se ou discutir a reparação do dano.

As chamadas infrações penais de menor potencial ofensivo, definidas pelas Leis ns. 9.099/95 e 10.259/2001 como aquelas em que a pena máxima cominada não ultrapasse dois anos, oferecem campo para o desenvolvimento inicial do novo modelo, mesmo porque, mal ou bem, já existe predisposição cultural para aceitar a solução consensual nesses delitos. Contudo, a previsão legal existente serviria apenas como porta de entrada para a mediação, pois a transação penal e a conciliação previstas na Lei n. 9.099/95 não podem ser incluídas nos conceitos de justiça restaurativa e

mediação, embora tenham natureza jurídica semelhante. Ambas foram concebidas apenas para obter um resultado célere e instrumentalizadas mais como formas mitigadas de punição do que de ampliação dos espaços de consenso e de participação do jurisdicionado na administração da justiça. A transação penal é apenas uma forma abreviada de aplicar pena, sem a necessária verificação de culpabilidade e sem qualquer contrapartida de integração social e participação da vítima. Após dez anos de vigência, constata-se que os Juizados Especiais Criminais pouco contribuíram para a remodelação do paradigma arcaico da justiça penal, não trouxeram nenhum progresso no campo da resolução de conflitos e, mesmo em relação ao objetivo utilitário de celeridade e desobstrução do sistema de justiça, não se verificaram resultados expressivos.¹²

Voltando à identificação dos espaços normativos, após uma crítica necessária do modelo brasileiro de justiça “consensual”, a suspensão condicional do processo (art. 89 da Lei n. 9.099/95) oferece universo mais significativo para a mediação, pois permite a solução consensual em crimes cuja pena mínima é de um ano (p. ex., homicídio culposo, aborto provocado pela gestante ou com seu consentimento, lesão corporal grave, extorsão indireta, apropriação indébita, estelionato, receptação simples, furto simples, falsidade ideológica, etc.) e prevê a reparação do dano (art. 89, § 1º, I) como condição do acordo, cujo cumprimento resulta na extinção da punibilidade. Ao receber a denúncia, o juiz, ao invés de designar o interrogatório, delegaria o caso para o ofício de mediação, que se incumbiria de estabelecer o contato com as partes, informá-las da possibilidade de negociar uma solução, realizar as sessões de mediação e conduzir o diálogo que pode ou não resultar na reparação do dano, suficiente para a Justiça penal homologar o acordo e decretar a extinção da punibilidade. Frise-se que, nessa perspectiva, as demais condições de suspensão (comparecimento mensal em Juízo, proibição de ausentar-se da Comarca, etc.) não poderiam ser aplicadas pelo juiz, a não ser que as partes livremente acordassem alguma daquelas, concebidas como forma de reparação simbólica e de recomposição da paz jurídica.

Ainda visando enriquecer as possibilidades jurídicas para a mediação, há que se notar que, para muitos dos crimes relacionados acima, a suspensão condicional só é aplicável na forma simples. Por exemplo, no furto ou na receptação qualificados, a pena mínima excede um ano, o que resulta na inocuidade do dispositivo, pois basta a acusação incluir uma qualificadora na denúncia para afastar a sua incidência. Porém, interpretando-se a ampliação do conceito de infração penal de menor potencial ofensivo trazida pela Lei n. 10.259/2001 à luz dos princípios de isonomia e igualdade, conclui-se pela viabilidade jurídica de aplicação da suspensão condicional do processo para crimes cuja pena mínima seja igual ou inferior a dois anos¹³, o que devolveria tais casos à possibilidade de solução consensual e ampliaria as possibilidades de mediação.

No restante da legislação, são escassos os espaços normativos. O perdão judicial (art. 120 do Código Penal) poderia ser uma ponte entre os dois modelos de justiça. No entanto, as hipóteses positivadas estão limitadas

aos casos de homicídio e lesão corporais culposos cometidos sob condições especialíssimas (arts. 121, § 5º e 129, § 8º) e de delação premiada. Cabe então à criação judicial estabelecer novas hipóteses de perdão judicial, permitindo à mediação em crimes de maior gravidade e que exigem uma resposta mais solene. O perdão judicial, acima de tudo, é um “desvio lógico do magistério punitivo”, sem, no entanto, enfraquecê-lo ou desprestigiar-lo (Azevedo, 2001, p. 87), e oferece um referencial ético diferenciado para uma sociedade condicionada a compreender que a justiça só se atinge pelo castigo.

Conclui-se que há espaços normativos suficientes no ordenamento jurídico brasileiro para viabilizar a adoção da mediação penal, pois é amplo o universo de crimes abrangidos pelo conceito de infração penal de menor potencial ofensivo e pela suspensão condicional do processo, embora o primeiro inclua uma série de condutas penalmente irrelevantes e meras incivildades.

No entanto, sem recorrer somente a categorias fechadas e preestabelecidas, como a quantidade de pena, e buscando uma definição mais conceitual das situações problemáticas que podem ser geridas pela mediação, é possível vislumbrar um campo mais profícuo para implementá-la. Limitar as possibilidades de mediar delitos somente pela quantidade de pena abstrata cominada fomenta a concepção restrita de que a mediação é uma reação penal substitutiva à punição.

A maioria dos programas de justiça restaurativa ainda se concentra nos crimes patrimoniais ou de menor gravidade, seja pela facilidade de discutir a reparação do dano no primeiro grupo, ou pelo desinteresse da justiça penal no segundo grupo, este derivado da ânsia em esvaziar prateleiras. Mesmo limitando a área de atuação aos problemas incluídos nesses grupos, a perspectiva seria ampla: estima-se que cerca de 70% dos processos criminais nos fóruns das grandes cidades tratem de furto, roubo ou outros delitos contra o patrimônio. Violência doméstica, crimes sexuais e crimes de trânsito são contextos em que a mediação vem sendo testada e avaliada com algum otimismo. Em todas essas hipóteses, o que se destaca é o caráter relacional do delito e a inexistência de um critério rígido que indique quando mediar ou quando punir. Superado aquele requisito indispensável (participação livre, consentida e informada de ofensor e vítima), são as particularidades do caso concreto, tais como o grau de ofensividade, a necessidade de reprovação ou a dificuldade de esclarecimento dos fatos, que vão indicar esta ou aquela resposta.

O desafio será aceitar a mediação em crimes como o roubo, sobre o qual a face autoritária, repressiva e seletiva da justiça penal revela-se com mais nitidez. Diversos países utilizam práticas restaurativas para lidar com roubo e outros delitos que envolvem violência interpessoal, sem que isso tenha resultado numa sensação de injustiça, impunidade ou de debilidade da reação penal, muito pelo contrário. Pesquisa de Strang (2001), na Austrália, constatou que foi justamente nos crimes violentos, incluindo os de motivação patrimonial, que os programas restaurativos apresentaram resultado mais expressivo de queda da reincidência.

Sem referir-se a uma classe específica de delitos, há outros contextos indicados para a mediação: as chamadas “vizinhanças problemáticas”,

bairros ou regiões particularmente conflituosas, nos quais a presença do Estado é nula ou ineficiente, localidades em que há uma carência por alguma forma de regulação social que estabilize as relações e a convivência entre os moradores, a partir dos códigos de comunicação próprios àquela comunidade. Essas localidades têm sido objeto de várias iniciativas de justiça alternativa ou comunitária, dentre as quais se incluem os centros de mediação. Aqui, registram-se os exemplos das *Boutiques de Droit* na França, os *Family Group Conference* na Nova Zelândia e o programa *Community Youth Conferences*, implementado na Austrália, com base no modelo *Wagga Wagga* de justiça, inspirado em compreensões comunitárias acerca da justiça e da vida social. Mais remotamente, a experiência marcante nesse contexto foram os *Community Boards*, organizados no final da década de 70, em São Francisco-EUA. Todos esses projetos foram fruto não só da crise do formalismo, mas surgiram principalmente por força de outra razão: numa sociedade fragmentária e anômica, os cidadãos não têm quase mais nada em comum, a não ser um determinado conflito que os opõe. Assim, cada conflito é visto como uma oportunidade a ser aproveitada, até porque inevitável, de estabelecer laços sociais e de evidenciar relações de cidadania que só emergem da ocorrência de um conflito.

Outro contexto, da maior gravidade, é representado por fatos cuja importância histórica e os reflexos para a democracia são tais que requerem uma resposta distinta da repressão. Grandes conflagrações, conflitos étnicos, raciais ou mesmo sociais, podem ser enfrentados pela via da conciliação e do perdão. Remete-se ao exemplo da Comissão para Verdade e Conciliação, utilizada com mais destaque na África do Sul, mas também em outras situações, como em Greensboro-EUA, onde, no final da década de 70, diversos homicídios sucederam-se em razão do racismo e, notando que a resposta punitiva só fomentaria a espiral de violência, a comunidade e as autoridades optaram pelo enfrentamento pacífico da situação e, então, conseguiram conter a onda de crimes.

Em síntese, qualquer proposta de regulação legal deve enfrentar três aspectos principais: (i) os critérios de envio do caso para mediação; (ii) as formas jurídicas para recepção da mediação pela justiça penal; e (iii) a definição de um modelo organizativo implementável.

A definição dos critérios de envio ou delegação de um caso para a mediação é fundamental, tanto em termos de organização, quanto de transparência, pois, não raro, as iniciativas de informalização da justiça acabam sendo gerenciadas de maneira assistemática. Evidentemente, não há como fugir da *quantidade de pena* como um critério inicial, o qual, no entanto, deve servir como marco legal de referência a ser balizado conforme outros critérios. Nesse sentido, o envio do caso à mediação deve ser precedido da verificação dos pressupostos materiais mínimos da tutela penal (Bianchini, 2002), dentre os quais destaca-se a determinação da *ofensividade*. O princípio da ofensividade como regra para legitimar a mediação emana da Constituição e imbrica-se com a proteção de bens jurídicos (Gomes, 2002, p. 101) para afirmar a atividade extrajudicial, também sob uma perspectiva garantista. A constatação da presença concreta de uma lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico deve ser uma condição imprescindível para ativar

a mediação. Recorre-se, indubitavelmente, aos mesmos pressupostos que habilitam o exercício do poder punitivo, o que pode parecer contraditório, mas não é: como a dialética da mediação desenvolve-se ao redor do comando emitido pelo preceito penal e seu resultado só pode ser recepcionado pela justiça penal em termos de afetação da necessidade de pena, não há como legitimá-la sem analisar esses mesmos pressupostos.

Em consonância com a orientação da Resolução 2002/12 do Conselho Social e Econômico da ONU e da Recomendação do Conselho da Europa n. R (99)19, a mediação só deve ser utilizada quando existam evidências suficientes para iniciar a persecução penal, o que confirma que a suspensão condicional do processo pode ser um meio seguro para a utilização, uma vez que pressupõe o oferecimento de denúncia.

Quanto à recepção do caso pós-mediação pela justiça penal, impõe-se disciplinar duas situações: quando há acordo e quando não há. Não havendo acordo, o caso retorna para a justiça penal nas mesmas condições em que foi enviado e a posição do ofensor deve estar resguardada pela cláusula de confidencialidade de tudo o que foi debatido no ofício de mediação e pela disposição de que o consentimento em participar da mediação não pode ser considerado sob nenhum aspecto durante o processo penal. Vale o exemplo do *Ufficio di Mediazione* de Milão: o resultado positivo ou negativo da atividade de mediação é referido à autoridade judiciária de forma extremamente sintética. Nos casos em que o resultado foi negativo, apenas é informado “não houve consenso”. Já o resultado positivo (acordo) surge como premissa para o juiz não habilitar o exercício do poder punitivo. Aqui, é fundamental que a decisão que recepcione o acordo tenha força de sentença judicial, evitando a possibilidade de *bis in idem*. Essa decisão pode ser regulada de algumas formas, dentre as quais propõem-se duas: *extinção da punibilidade* e *renúncia à pena*. A extinção da punibilidade, prescindindo de reforma legislativa, pode ser decretada nas hipóteses de infração penal de menor potencial ofensivo, com base no artigo 84, parágrafo único da Lei n. 9.099/95, e de suspensão condicional do processo, fundada no artigo 89, parágrafo 5º da mesma lei. Com uma alteração legislativa simples, o acordo obtido por meio de mediação poderia resultar na possibilidade de perdão judicial, na forma do artigo 107, IX do Código Penal.

No entanto, a proposição que parece mais adequada à construção dogmática e político criminal aqui desenvolvida é aquela na qual a mediação afeta a necessidade de pena, autorizando o tribunal a prolatar uma decisão de renúncia, nos moldes do disposto no § 46a do StGB. Verificando-se, no caso concreto, que a solução negociada foi suficiente às finalidades de reprovação e prevenção estipuladas no artigo 59 do Código Penal, desaparece a necessidade de pena, também disciplinada no mesmo artigo. A exemplo das hipóteses de perdão judicial, o resultado positivo da mediação torna forçoso reconhecer que “a reprimenda já não potencialmente atingirá a finalidade retributiva ou preventiva” (Azevedo, 2001, p. 92). Portanto, é desnecessária, não autorizando a deflagração do aparato punitivo.

Quanto à valoração do conteúdo do acordo, incumbirá ao juiz apenas verificar se o acordo estabelecido não ofende ao princípio da

legalidade, ou seja, as prestações voluntárias assumidas pelo ofensor não podem exceder os limites da resposta penal cominada àquele determinado crime, principalmente no que se refere à limitação temporal para o cumprimento do acordo. Assim, o juiz tem a relevante função de zelar pela proporcionalidade e razoabilidade do acordo. O *Crimes (Restorative Justice) Bill 2004* australiano é bom exemplo para indicar o que o juiz deve verificar, servindo de fonte segura para regulação legal dos acordos no nosso ordenamento. Qualquer outra ingerência da autoridade judiciária sobre os termos da solução livremente negociada entre as partes, é prejudicial à índole consensual e democrática da mediação, violando seus princípios básicos e, enfim, seu potencial estabilizador. Se o acordo obtido foi suficiente para estabilizar as relações e expectativas afetadas pela prática do crime e não violou os direitos individuais das partes, alterá-lo ou não aceitá-lo só aumentaria a instabilidade anteriormente superada, fazendo incidir o poder da autoridade num espaço que trabalha distante dos conceitos de autoridade e poder.

Em relação às conseqüências do descumprimento do acordo, ainda não há uma definição clara. Pode-se dizer que, no momento em que as partes negociam uma solução, muda o eixo do conflito, pois as prestações acordadas têm caráter obrigacional. Mal comparando, seria uma “novação do conflito”. Porém, remeter o cumprimento do acordo ao direito civil não parece produtivo. A saída mais adequada parece ser a manutenção de certa indefinição nesse ponto: dependendo das circunstâncias do caso concreto, o juiz decidiria pelo reenvio do caso à esfera processual penal ou prorrogaria a discussão do acordo perante o mediador, concedendo às partes nova oportunidade de concretizar a solução negociada. Dentro do novo paradigma, é imperioso manter a maior margem de liberdade às deliberações dos cidadãos e acreditar que o canal de comunicação aberto pela mediação é suficientemente robusto para permitir a renegociação dos termos de acordo, desde que ocorra dentro de um limite temporal determinado e o não-cumprimento tenha uma justificativa plausível. Exauridas as possibilidades de cumprimento do acordo, evidentemente o caso volta a ser de competência da justiça penal.

Quanto à estrutura de funcionamento desse sistema mediação/punição, é imprescindível planejar um modelo organizativo que possa corresponder aos princípios. Logo, a estrutura deve pautar-se por relação de *complementaridade funcional* entre as esferas, o que não se visualiza, por exemplo, com a demarcação de uma fronteira rígida e imóvel: daqui em diante, punição; daqui para trás, mediação. Essa relação funcional clama por uma fronteira móvel e regulada, flexível às necessidades de cada caso, de cada contexto e de cada tempo. A mediação, assim, deve manter *autonomia condicional* em face do sistema judiciário.

O ideal é que a mediação ocorra em ambiente separado, ou seja, o ofício ou centro de mediação deve estar sediado fora dos tribunais, se tanto, anexo, para que se constitua como espaço-outra e não sofra a natural influência das autoridades judiciárias. A equipe de mediadores deve ser multidisciplinar e incluir pessoas selecionadas nas comunidades, sempre procurando evitar o predomínio de profissionais do direito e servidores do Judiciário, mesmo que voluntários. Por fim, é necessário designar qual será a

autoridade judiciária incumbida de delegar os casos para a mediação e recepcionar seu resultado. Embora em alguns países essa atribuição seja de promotoria de justiça, aqui parece mais adequado que essa tarefa seja exclusiva do juiz. Da mesma maneira, em outros países, a polícia pode enviar os casos diretamente para o centro de mediação, o que parece inviável no Brasil, mas não deve ser desprezado como meta, pois pode ser um passo importante para redefinir a própria relação entre polícia e comunidade.

V. Principais fundamentos para a justiça restaurativa

Além dos aspectos destacados acima, há uma conclusão final, que me parece a mais importante: para que a justiça restaurativa e a mediação não sejam meros paliativos para a crise do sistema de justiça, nem entendidas apenas como instrumentos de alívio dos tribunais, de extensão da burocracia judiciária ou de indulgência, devem ser implementadas sobre dois fundamentos bastante claros: *ampliação dos espaços democráticos e construção de novas modalidades de regulação social*. Sem isso, acredito, em poucos anos o “novo modelo” padecerá dos mesmos defeitos apresentados pelo “velho”. Vejamos, sempre, o exemplo dos Juizados Especiais Criminais.

Eleger a *reconstrução do processo de regulação social* como principal fundamento para a adoção da mediação penal remete à observação inicial: a justiça restaurativa deve ser encarada como iniciativa capaz de fundar um novo paradigma de justiça e não só ser mais uma técnica de resolução de conflitos ou instrumento de alívio processual.

Bonafé-Schmitt (1992), um dos mais expressivos estudiosos da mediação, defende que a violência urbana também tem causas na crise de nossas modalidades de regulação social. Ampliando essa perspectiva, há que se lembrar também que o apoio do sistema de regulação social sobre o direito penal é indicativo de uma dupla falência: das regulações sociais intermediárias, como a família, o bairro, o trabalho e da resposta institucional, pois a justiça penal continua mantendo a prisão no centro de seu modelo (Garapon, 1997, p. 80), o que se comprova pelo contínuo crescente das taxas de encarceramento, fato esse que deve ser tomado como confissão explícita do fracasso na regulação dos comportamentos e relações sociais: o recurso excessivo ao instrumento de *extrema ratio* é a prova cabal de que as modalidades primárias de regulação social não estão funcionando.

A sociedade contemporânea abriga uma espiral de violência que passa pelo sistema de regulação social, reiteradamente denunciada por diversos autores, em especial Alessandro Baratta que, prefaciando Moccia (1997), advertiu para uma das maiores contradições do direito moderno, qual seja, ser ao mesmo tempo instrumento de controle e de reprodução da violência, sendo que o desenvolvimento autoritário de políticas criminais inspiradas principalmente nos Estados Unidos criou um “circuito de reprodução que conecta a violência penal à violência na sociedade (violência estrutural e violência individual) que assumiu uma intensidade inaudita” a partir da década de 1980, cujo “sinal semântico” é o uso dominante da terminologia bélica para definir as atribuições da justiça penal (guerra às drogas, batalha contra o crime, luta contra a violência, etc.). A evolução do

processo de reconstrução do modelo de regulação social, segundo Bonafé-Schmitt, indica que o momento é de transição de “um modelo repressivo para um modelo mais consensual de gestão dos conflitos (...) de uma modalidade conflitual e sancionatória para uma modalidade consensual e restaurativa” (1997, p. 21 e 25). Essa transição pode ser percorrida com a mediação, desde que valorizada em seu aspecto comunicativo-relacional, o qual põe em relevo o objetivo de construir novas relações, entre os indivíduos e entre eles e o ordenamento jurídico, e restituir às partes o poder de gerir os próprios conflitos.

A potencialidade positiva da mediação depende de um projeto cujo fulcro seja exatamente a reconstrução do processo de regulação social (Pisapia, 1997, p. 13). Sem isso, não passará de uma técnica tópica de gerenciamento de certas situações menos relevantes. Sua legitimidade como instrumento político criminal transformador “não se funda na defesa da ordem pública ou, mais em geral, de uma qualquer racionalidade jurídica, mas sobre a construção de um novo equilíbrio nas relações entre as partes em conflito e com a sua comunidade” (Bonafé-Schmitt, 1997, p. 48). Sob esse fundamento, o objetivo, evidentemente, não pode ser resumido à resolução de determinada classe de conflitos sobre a qual a justiça punitiva perdeu o interesse: a redefinição da legitimidade do poder de regular os conflitos é a meta mais ampla e certamente mais difícil da mediação (mais uma vez, vale o exemplo do fracasso da Lei n. 9.099/95 que, vista apenas sob a abordagem utilitário-processual, acabou reduzindo-se a instrumento burocrático e autoritário de administração de um sistema penal hipertrofiado).

Fala-se em novos modelos, no plural, pois a natureza polissêmica da justiça restaurativa e polifuncional da mediação fazem com que a sua prática necessariamente dê lugar para modelos distintos, conforme ficou claro quando se tentou uma aproximação aos conceitos. Tais novos modos de regulação, em síntese, permitirão superar as antigas visões que focavam o modelo no delinqüente ou na reação social, para integrar ambos os aspectos, sob o escopo de lidar com as relações que se embaralham diante de uma conduta criminosa e as suas respostas, num modelo então *multidisciplinar*, uma vez que os centros de mediação viabilizam a convergência de diversos “saberes” interessados em enfrentar a questão criminal, inclusive o conhecimento leigo. Por um lado, a mediação não oferece às partes somente uma possibilidade de encontrar uma modalidade de conciliação, mas vai além disso: oferece também uma chance para a abertura de espaços comunitários e reconstruir o processo de regulação social de forma negociada. Por outro, práticas não-punitivas podem resultar na interrupção da espiral de violência, conforme algumas pesquisas afirmam (Sherman et al., 2000).

Quanto à relação entre justiça penal e democracia, trata-se de abordagem especialmente adequada para o Brasil.

Democracia, no âmbito desta proposta, é um mecanismo que aumenta a probabilidade de obter decisões razoáveis também quanto à interpretação e aplicação da lei, segundo Greiff (2002), permite aos que são afetados pela norma participar das discussões nas quais a sua validade é

determinada e pode incrementar a possibilidade de que a decisão seja alcançada sobre a base de informações relevantes e mais acuradas (Idem).

Participação e deliberação convergem para a “definição mínima de democracia” formulada por Bobbio, para quem um regime democrático caracteriza-se por: (i) permitir a participação de um número muito elevado de membros do grupo nas decisões coletivas, identificando-se o processo de democratização com o alargamento progressivo desse número de indivíduos chamados a participar das decisões importantes para cada comunidade. Somam-se a essa primeira condição, duas outras: (ii) a existência de regras claras que regulam essas deliberações; e (iii) a necessidade de que aqueles que sejam chamados a decidir sejam colocados diante de alternativas reais e tenham condição de deliberar entre uma ou outra (1986, p. 19-20).

Eleger os parlamentares que irão definir os crimes e as penas é, nessa perspectiva, uma forma ainda muito limitada de democratizar um assunto de evidente interesse coletivo: a gestão pública da questão criminal.

Chomsky define de maneira objetiva que “uma sociedade é democrática na medida em que seus cidadãos desempenham um papel significativo na gestão dos assuntos públicos. Se seu pensamento for controlado ou se suas opções forem drasticamente restringidas, é evidente que eles não estarão desempenhando um papel significativo: somente os controladores e os que forem servidos por eles o estarão fazendo” (2003, p. 19). Sendo a administração da justiça penal um assunto público (“público” entendido como aquilo que é referente ao povo, e não ao Estado), deve-se então questionar qual o papel que os cidadãos desenvolvem na sua gestão. Por exemplo, quais as opções que tem a vítima de um crime para elaborar a ofensa que sofreu e buscar a reparação? No que sua opinião pesa na solução do problema? Em que medida as justificativas oferecidas pelo ofensor interferem na decisão de um caso criminal, principalmente se não tiverem cunho técnico-jurídico?

González Casanova, que desenvolveu inúmeros estudos sobre o tema, conclui que “ao falar de democracia, é necessário incluir, pelo menos, cinco categorias: a repressão, a negociação, a representação, a participação e a mediação” (2002, p. 167), que formam um conjunto indispensável à sua análise completa. González Casanova, lembra que sem a possibilidade efetiva de participação do povo, mesmo que seja na atuação dos representados, não haverá mais do que uma “sensação de representação”, a qual, então, pode se tornar real através das diversas formas de mediação que se desenvolvem no cotidiano de uma nação. Essas mediações são essenciais, pois contêm as formas de diálogo, negociação e conciliação que permitem ao povo afirmar sua liberdade, participando não só do sistema político-eleitoral, mas também do poder e das decisões do Estado. Sob esse prisma, o crescente aumento de competências estatais, impulsionado pelo surgimento de novas demandas sociais e pela pluralidade cultural, pode representar um grave risco à democracia, se não vier acompanhado de um incremento proporcional das oportunidades de participação e deliberação dos cidadãos na gestão dessas novas necessidades. Notadamente, aqui se inclui a expansão do direito penal, considerada como aumento

quantitativo e qualitativo das possibilidades de exercer o poder punitivo. Consoante a compreensão de Dias Neto: “a sociedade demanda novas incumbências do sistema estatal, mas não dispõe, em contrapartida, de mecanismos políticos e jurídicos capazes de vincular democraticamente o Estado com competências e poderes consideravelmente expandidos (...) e os instrumentos tradicionais de controle jurídico e político tornam-se anacrônicos em face do poder estatal ampliado e transformado” (Dias Neto, 2005, p. 28).

Verifica-se, portanto, a necessidade de reforçar, ou melhor, renovar o conceito de democracia, consolidando as categorias de participação e deliberação sob outras formas de expressão, mais distantes da imposição e mais próximas da negociação. A complexidade dessas teias entre demandas sociais e respostas institucionais requerem “espaços democráticos cada vez mais amplos” e um maior esforço das ciências sociais (direito incluso) para estudar os “variados caminhos, práticas e opções das redes estruturantes e suas organizações” (González Casanova, 2002, p. 302), esforço que compreende o “redirecionamento das estratégias de controle do crime” (Dias Neto, 2005, p. 31).

Tal redirecionamento de estratégias pode apontar também para práticas mais autoritárias, tais como a alardeada política de “tolerância zero”. Por isso, é preciso pesquisar por inovações que contemplem os ideais de democracia e pluralismo, os quais, em apertadíssimo resumo, têm em comum a limitação do poder estatal pela existência de “outros núcleos de poder” (Dias Neto, 2005, p. 33), pois é perceptível que a própria continuidade da transição democrática (especialmente nas democracias mais incipientes, como no Brasil) depende da identificação coletiva e da “proliferação extra-estatal de arenas públicas, onde os cidadãos possam debater os seus conflitos e viabilizar as transformações necessárias à sua governabilidade” (Idem, p. 41), ao reverso do que se vem experimentando: o fechamento contínuo dos espaços de participação comunitária em prol de uma ordem simbólica imposta e estruturada sobre conceitos inflexíveis à deliberação.

Essas considerações, aparentemente desconectadas, são especialmente relevantes para a construção do novo paradigma de justiça penal, em razão de um fator essencial: numa sociedade carente de representação política e de projetos coletivos, a justiça surge como novo cenário da democracia. É o local de visibilidade e exigibilidade de diversas aspirações democráticas, que não encontram mais lugar em outras esferas públicas e, notoriamente, o sistema tradicional de justiça não demonstra aptidão para atender a essas novas e complexas demandas.

Garapon demonstra que, na atualidade, “o lugar simbólico da democracia migra do Estado na direção da justiça” (1997, p. 33), desloca-se para fora da esfera tradicional a ação política, pois, “o sucesso da justiça é inversamente proporcional ao descrédito das instituições políticas, causado pela crise de desinteresse e pela perda do espírito público” (Garapon, idem). Assim, a nova cena da democracia é o tribunal, que é o local simbólico para onde são transportadas todas as reivindicações e todos os problemas. Isso, então, coloca a justiça em local de visibilidade destacado em relação

à continuidade democrática, o que se explica pelo declínio da classe política:

“O terceiro imparcial compensa o ‘déficit democrático’ da decisão política, a esta altura eleita para a mera administração e confere à sociedade aquele referente simbólico tão pouco identificável no parlamento (...) o juiz representa, portanto, a recuperação de uma democracia de ‘um Legislativo, um Executivo, sempre mais enfraquecidos, obcecados pelos períodos eleitorais’.” (Idem).

A justiça é, de fato, uma cena, posto que sua atuação é sempre associada a um espaço circunscrito, à suspensão do tempo, ao debate na presença de um terceiro, mas uma cena que oferece “um reservatório de imagens no qual uma democracia inquieta procura seu fundamento” (Idem), ou seja, a cena judiciária permite à democracia representar-se e compreender-se, oferecendo a uma sociedade “privada de projetos” a oportunidade de se olhar no espelho. Conforme ratifica Ceretti (2000), “a justiça, em definitivo, é a única coisa comum que resta quando o discurso político revela sua incapacidade de construir um senso para o futuro”. A submissão de um caso à justiça faz com que as pessoas envolvidas sintam-se parte da comunidade, como talvez não consigam sentir-se em outra esfera pública. Não é raro que a primeira oportunidade de afirmação dos direitos de um cidadão marginalizado ocorra quando um delegado ou um juiz lhe lê os direitos do interrogando.

A cena retratada por Garapon é de duplo deslocamento: da democracia para dentro do cenário da justiça e desta para um “lugar de exigibilidade da democracia”, pois “a cooperação entre os diferentes atores da democracia não é mais assegurada pelo Estado, mas pelo direito, que se põe como a nova linguagem política para a formulação das reivindicações políticas” (1997, p. 34). Nessa nova configuração, o recurso ao Judiciário dá ao cidadão uma impressão maior de controle sobre sua representação, não acessível por outros caminhos, o que necessariamente impõe uma abertura das agências judiciais a essas expectativas legítimas de maior participação. Em suma, esse movimento faz com que os cidadãos reivindiquem um papel mais ativo na administração da justiça, para influir na decisão do próprio destino, e disso, consoante conclui Garapon, “deriva a propensão atual para a mediação, a negociação ou a conciliação, que é a outra face de um mesmo processo” (1997, p. 34).

Porém, o que se vê no Brasil é o inverso: o sistema de justiça penal é a arena pública onde a democracia é confrontada cotidianamente de forma mais visível e organizada, marcando o que Caldeira (2000) vem reafirmando, desde a tese que elaborou em conjunto com James Holston (Caldeira; Holston, 1998): o caráter disjuntivo da democracia brasileira. De maneira muito resumida, o conceito de democracia disjuntiva¹⁴ foi desenvolvido para “dar conta dos processos contraditórios que marcam a sociedade brasileira e indicar a esfera na qual a expansão dos direitos é mais problemática” (Caldeira, 2000, p. 55), qual seja: o sistema de justiça. O que Caldeira verifica é um fenômeno comum em países que passaram recentemente por transições democráticas: “muitos grupos sociais reagiram negativamente

à ampliação da arena política e à expansão dos direitos” e “encontraram no problema do crime uma forma de articular sua oposição” (Idem), o que se confirma quando se percebe que, de um lado, houve uma expansão real da cidadania política, expressa por eleições livres e regulares, pela organização de partidos e sindicatos, pelo fim da censura e pela liberdade de expressão e de imprensa, etc.; mas, de outro, houve uma “deslegitimação da sociedade civil”, decorrente do aumento da repressão judiciária, o desrespeito aos direitos individuais, os abusos por parte das instituições de ordem, ao preconceito e à intolerância veiculados por meio do universo do crime, fatores que se contrapõem às tendências democráticas, contribuindo para sustentar uma das sociedades mais desiguais do mundo (Caldeira, 2000, p. 56).

Em suma: a democracia não penetrou o sistema judiciário, em especial o penal, que se constitui, segundo Caldeira (2000), na esfera em que a democratização é desafiada e a resistência às transformações que poderiam levar a uma sociedade mais igualitária estão articuladas de forma explícita.

Essa relação deletéria entre justiça penal e democratização, tanto ressaltada por Caldeira, é confirmada, mesmo que de maneira indireta, por Garapon, quando o autor, após descrever a nova cena da democracia exposta acima, manifesta que a recepção dessa nova expectativa num cenário onde atua a preferência pela solução penal diminui dramaticamente as possibilidades dessa relação resultar positiva, pois “responder com a repressão àquela demanda inédita, só pode fazer acelerar o processo de degradação do tecido social” (1997, p. 122), pois essa preferência detona mecanismos como a demonização do outro, a identificação nas vítimas, a sociedade de denunciadores, o retorno de práticas sacrificiais, etc. (Garapon, 1997, p. 81-89).

A identificação do sistema de justiça como o elemento marcante da disjunção da democracia brasileira resulta justamente da análise de qual o papel que as suas instituições vem cumprindo em: (i) garantir a plenitude dos direitos civis; e (ii) conter a violência. Pois, “se o sistema judiciário é de fato crucial para impedir a difusão da violência, então a consolidação da democracia na sociedade brasileira contemporânea e a interrupção do atual ciclo de violência dependem da reforma desse sistema de acordo com princípios do Estado de Direito, *accountability*, e respeito aos direitos civis” (Caldeira, 2000, p. 206). O que a democracia requer do sistema de justiça é reciprocidade, entendida também como congruência da ação das agências judiciais com os princípios do Estado Democrático do Direito (Vieira, 2001). Sem isso, não há como costurar essa disjunção:

“Poderíamos sugerir, então, que, por meio da questão da punição violenta e do crime, os brasileiros articulam uma forma de resistência às tentativas de expandir a democracia e o respeito pelos direitos além dos limites do sistema político. No contexto da transição para a democracia, o medo do crime e os desejos de vingança privada e violenta vieram simbolizar a resistência à expansão da democracia para novas dimensões da cultura brasileira, das relações sociais e da vida cotidiana.” (Caldeira, 2000, p. 375).

Resumindo, poderíamos afirmar que existe uma profunda relação entre democracia e justiça penal, a partir de dois aspectos fundamentais: (i) a justiça como nova cena da democracia e como lugar de sua exigibilidade; (ii) o sistema de justiça como principal barreira à expansão da democracia brasileira.

A gestão pública da criminalidade também é assunto que requer maior participação popular, sob a forma de ampliação das oportunidades de influir e discutir as decisões que habilitam o exercício do poder punitivo em cada caso.

Isto é viabilizado pela mediação (desde que inserida no paradigma da justiça restaurativa) que, assim, tem como escopo legitimar a negociação da ordem, sob a insígnia da lei, trazendo essa atividade para a luz de um espaço público, reconhecido e valorizado como tal. A expressão gestão negociada, para Ceretti (2000), funciona então como uma “ metáfora da autorepresentação moderna da democracia, entendida como um debate público e permanente, onde os valores e as normas que estão na base da sociedade e do direito restam sempre latentes e provisórios, submetidos à força da melhor argumentação”.

Provisoriedade não entendida como precariedade da ordem normativa: diz respeito à necessidade de reafirmação das normas, diante da possibilidade que cada caso oferece para discuti-las e interpretá-las, a partir de referências subjetivas e situacionais das partes, e por meio de uma atividade de conhecimento (mediação) baseada na linguagem e na recepção da mensagem normativa, conforme as particularidades dos atores da comunicação.

Avaliando a experiência catalã de mediação penal, Nogueras Martin (2003, p. 69) conclui que um dos seus benefícios é a aproximação entre a justiça e a população, pois

“A mediação traduz uma justiça horizontal e não vertical, oferece elementos restaurativos, o que leva a que os cidadãos participem da justiça. A mediação é diálogo, é comunicação e, como J. F. Six disse, é uma arte de compromisso. Se usarmos a mediação em qualquer área de nossa vida, seremos mais responsáveis e melhoraremos a democracia.”

Ao falar da “ mediação em qualquer área”, recorda-se das categorias indispensáveis para a análise da democracia propostas por González Casanova (2002), nas quais se insere a mediação (considerada em sentido amplo). Logo, uma sociedade que reduz as formas de mediação disponíveis para o desenvolvimento da vida comunitária reduz suas próprias aspirações democráticas.

Discorrendo sobre as particularidades dos projetos de mediação penal em curso na Europa, Christa Pelikan conclui que a mediação tem cumprido a função de clarificar e confirmar as reivindicações legítimas, através de um método diferente, que se distingue por alguns elementos basilares, dentre os quais o *elemento participativo* ou *democrático*, que está fortemente presente nas experiências de MVO (mediação vítima-ofensor) e decorre do requisito da *voluntariedade* (2003, p. 74-75). Ele impõe o desafio participativo à mediação, pois ela nunca se realiza sem a concordância

das partes, fator que por si só já confere um diferencial de democracia bastante destacado, em relação à justiça penal tradicional. A voluntariedade, por sua vez, atende àquela condição essencial para uma definição mínima de democracia proposta por Bobbio (1986): a oferta de opções, de alternativas reais para que os membros do grupo possam efetivar sua participação por meio da deliberação entre uma ou outra coisa. No sistema complementar de dupla entrada (mediação e punição), há uma possibilidade concreta para o cidadão deliberar uma ou outra forma de solucionar o conflito que viveu; no sistema fechado, de mão única, não há a mais tênue possibilidade. A voluntariedade confere aos cidadãos aquele papel significativo na gestão de um assunto público pleiteada por Chomsky (2003).

Em outro contexto, Williams (2002) analisou a relação entre justiça penal e democracia, em face do pluralismo cultural, enfocando a situação dos aborígenes canadenses. Williams igualmente concluiu que a justiça restaurativa é um modelo capaz de abater a seletividade e a iniquidade de um sistema fechado às diversas concepções de justiça que afloram no interior de uma nação. Reconcebendo a justiça através da linguagem, as práticas restaurativas implementadas naquele país têm conseguido criar um "*espaço normativo compartilhado*" mais adaptável ao conhecimento local e à compreensão de justiça daquele povo marginalizado, cuja presença na justiça penal tem sido expressiva, sem, no entanto, abalar a estrutura jurídica canadense. Aliás, muito pelo contrário, a sentença *R. v. Gladue* da Suprema Corte do Canadá revelou processo inverso: as práticas restaurativas introduzidas no sistema por causa da população aborígene estão fornecendo uma base mais rica para aperfeiçoamento da justiça também em casos de não-aborígenes, impulsionando até mesmo mudanças expressivas no Código Penal.

Depois de detida análise, Williams concluiu que "os espaços abertos dentro de nossos conceitos, normas e regras têm uma importância crítica como recurso para a renegociação dos termos de nossas relações, de maneira a não recriar dominação" cultural e econômica que sempre existe nas sociedades e que o sistema de justiça tradicional tendencialmente re-produz e aumenta, tornando-se, de fato, uma barreira institucionalizada à expansão da democracia. Enfim, revendo as experiências de justiça restaurativa no Canadá e Nova Zelândia, Oxhorn e Slakmon sugerem que ela pode oferecer um *locus* concreto para democratizar a justiça e construir cidadania civil de baixo para cima (2005, p. 205), e considerando-se que a mediação pode ser tida como a atividade que melhor realiza os princípios da justiça restaurativa, abre-se a hipótese real para que a mediação assegure a continuidade democrática e integre a cidadania brasileira, preenchendo o vácuo democrático criado pelo atual sistema de justiça.

Notas

1. Dieter Rössner demonstra que a *mediação é um elemento básico do controle do crime* (2000, p. 213). Assim, ainda com o autor, o fato é que a teoria criminal tenta se auto-imunizar contra a realidade social, ignorando a complexidade do conflito entre vítima e ofensor, decidindo-o sobre *standards* legais e escusando-se de compreendê-lo. Contudo, os procedimentos de pacificação, reconciliação e recomposição, tal como a mediação, sempre compuseram a noção de justiça penal, sempre foram um hábito nas comunidades humanas, mas foram suprimidos pelos limites artificiais do sistema legal e substituídos pelas práticas punitivas por uma razão: “um Estado fraco revela sua fraqueza através do controle brutal do crime” (Idem, p. 215). O fortalecimento do poder punitivo levou a teoria criminal tradicional a deixar de considerar o que Rössner classifica como *dependência mútua* entre os dois sistemas (mediação e punição), a qual justifica amplamente a incorporação da mediação no sistema estatal de controle do crime, pois “a característica do sistema penal legal é o controle estatal, não a punição” (Idem, p. 219).
2. Resumo preparado pelo Federal-Provincial-Territorial Working Group on Restorative Justice. Disponível em: <<http://canada.justice.gc.ca>>.
3. “Artigo 2º - Definição e formas de justiça restaurativa: Para efeitos da presente decisão, o termo ‘justiça restaurativa’ refere-se a uma visão global do processo de justiça penal em que as necessidades da vítima assumem a prioridade e a responsabilidade do infractor é realçada de uma maneira positiva. A justiça restaurativa denota uma abordagem lata em que a reparação material e imaterial da relação confundida entre a vítima, a comunidade e o refractor constitui um princípio orientador geral no processo de justiça penal. O conceito de justiça restaurativa abrange um conjunto de ideias que é relevante para diversas formas de sancionamento e de tratamento de conflitos nas várias fases do processo penal ou com ele relacionados. Embora até à data a justiça restaurativa tenha encontrado expressão principalmente em diversas formas de mediação entre as vítimas e os infractores (mediação vítima-infractor), estão cada vez mais a ser aplicados outros métodos, como, por exemplo, o debate em família. Os governos, a polícia, os órgãos de justiça criminal, as autoridades especializadas, os serviços de apoio e assistência à vítima, os serviços de apoio ao infractor, os investigadores e o público estão todos implicados neste processo.”
4. Trata-se de termo cuja mera tradução literal aparenta-se impossível e redutiva do seu alcance conotativo. “Apoderamento” ou “empoderamento” não seriam adequados. *Empowerment* pode ser entendido como recuperação ou apropriação de poder. Marshal, Boyack e Bowen (2005, p. 273) assim definem: “todo ser humano requer um grau de autodeterminação e autonomia em suas vidas. O crime rouba esse poder das vítimas, já que outra pessoa exerceu controle sobre elas sem seu consentimento. A justiça restaurativa devolve os poderes a essas vítimas, dando-lhes um papel ativo para determinar quais são as suas necessidades e como elas deve ser satisfeitas. Isso também dá poder aos infractores de responsabilizar-se por suas ofensas, fazer o possível para remediar o dano que causaram e iniciar um processo de reabilitação e reintegração”. Aprimorando

essa definição e adequando-a aos moldes do presente estudo, o *empowerment* verifica-se com a recuperação do poder de diálogo e entre as partes, suprimido pelo processo penal, assim como o poder de evitar o processo e definir outras formas de regulação social distintas daquela única oferecida pelas agências judiciais tradicionais.

5. Disponível em: <<http://canlii.org/ca/cas/scc/2000/2000sccr.html>>.
6. Esse sistema de dupla entrada altera a estrutura consagrada da tutela penal: $A \Rightarrow B$, onde A é a infração à norma (crime) e B a sanção (pena afliativa). A perspectiva da mediação poderia ser esquematizada assim: $A \Rightarrow B1 \Rightarrow B2$, ou seja, se A, surge a opção de B1 e, se não B1, B2 (onde B1 é a mediação e B2 a punição). É importante frisar que a flexibilização pretendida se dá na direção de permitir maior grau de deliberação e participação da comunidade na administração de um poder que, enfim, dela emana, conforme nossa Constituição (art. 1º, parágrafo único), preservando-se o princípio da legalidade como: (i) delimitador da reação penal e dos termos do consenso estabelecido; e (ii) transmissor da mensagem normativa contida no preceito e sobre a qual se fundará a atividade comunicativa de conhecimento (mediação). Na prática, a flexibilização tende a permitir uma amplitude da dimensão humana do direito penal, usualmente sufocada pelo determinismo legal "crime = pena". Na expressão de Andreucci (1982, p. 61), "a lei deve ser reconstruída em relação ao caso concreto, conforme os valores que surgem do conteúdo de seu preceitos gerais e abstratos", pois "o inacabamento das leis proporciona um nascimento do direito, existindo uma eterna mediação entre elas e a concretização dos fatos" (Idem).
7. Para ilustrar a discussão, o centro de mediação de Minneapolis recebeu 379 casos durante 1989, dos quais 32% eram vandalismo, 25% furto, 15% *burglary* (invasão de domicílio com a finalidade de cometer crime), 11% *tampering* (tentativa de corrupção, oferecimento de propina ou falsificação), 8% furto de veículos, 6% agressão e lesão corporal e 3% roubo (Umbreit, 1992, p. 432).
8. 130 presos por 100.000 habitantes, algo irrisório perto de outros países como os Estados Unidos, mas preocupante para os padrões canadenses.
9. A decisão está disponível em: <www.usask.ca/nativelaw/publications/jah/gladue.html>.
10. "*Purpose and Principles of Sentencing*. 718. *The fundamental purpose of sentencing is to contribute, along with crime prevention initiatives, to respect for the law and the maintenance of a just, peaceful and safe society by imposing just sanctions that have one or more of the following objectives: (a) to denounce unlawful conduct; (b) to deter the offender and other persons from committing offences; (c) to separate offenders from society, where necessary; (d) to assist in rehabilitating offenders; (e) to provide reparations for harm done to victims or to the community; and (f) to promote a sense of responsibility in offenders, and acknowledgment of the harm done to victims and to the community.* Fundamental principle 718.1 *A sentence must be proportionate to the gravity of the offence and the degree of responsibility of the offender.* 718.2 *A court that imposes a sentence shall also take into consideration*

the following principles: (a) a sentence should be increased or reduced to account for any relevant aggravating or mitigating circumstances relating to the offence or the offender, and, without limiting the generality of the foregoing: (i) evidence that the offence was motivated by bias, prejudice or hate based on race, national or ethnic origin, language, colour, religion, sex, age, mental or physical disability, sexual orientation, or any other similar factor, (...) (d) an offender should not be deprived of liberty, if less restrictive sanctions may be appropriate in the circumstances; and (e) all available sanctions other than imprisonment that are reasonable in the circumstances should be considered for all offenders, with particular attention to the circumstances of aboriginal offenders."

11. O Ilanud apresentou relatório com a sistematização e avaliação dessas três experiências de justiça restaurativa no Brasil, após uma profícua pesquisa, cuja parte final tive a oportunidade de participar, por convite de Davi Tangerino e Karyna Sposato, aos quais agradeço pela enriquecedora oportunidade.
12. Analisando esse quadro, o primeiro impulso para justificá-lo seria responder que "na prática as coisas funcionam diferente", ou seja, as regras de funcionamento real das instituições teriam deturpado o bom projeto representado pela Lei n. 9.099/95. Logo, o problema seria a nossa condição subdesenvolvida, da qual derivaria um atraso cultural representado por "lei que não pegam...". Assim, não haveria como o Juizado Especial Criminal ou qualquer outro projeto de reforma profunda do sistema de justiça prosperar. Isso não se justifica: houve também uma falha de projeto. Os Juizados Especiais Criminais não avançaram no sentido de desenhar um novo modelo de justiça e aperfeiçoar o existente porque a lei tinha um objetivo declarado "alcançar um *processo de resultados*", por meio da celeridade e simplificação da justiça (Grinover et al., 1997, p. 24).
13. Embora a jurisprudência tenha afastado essa tese, há uma decisão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região nesse sentido: "De qualquer sorte, em que pese o posicionamento jurisprudencial, que conclui pela permanência do critério da pena mínima de um ano, em se tratando de suspensão condicional do processo, entendo, com a devida vênia, que referido entendimento resulta em uma incongruência jurídica, além de que ofende o primado da isonomia (...)" E, acrescentando que para fins de definição das infrações penais submetidas aos Juizados Especiais Criminais, em razão da isonomia, é aceita a nova disposição da Lei n. 10.259/2001, conclui: "Esse raciocínio lógico e isonômico contemplado na Lei n. 9.099/95 deve também nortear a aplicação da Lei n. 10.259/2001, pois seria incongruente que alguém que não estivesse sendo processado e nem tivesse recebido condenação anterior, e que ainda contasse com os demais requisitos favoráveis do artigo 77 do Código Penal, o que levaria a que se fosse condenado viesse a ter uma pena máxima dentro do limite do conceito de infração de menor potencial ofensivo, e lhe fosse, mesmo assim, afastado do regime mais benéfico trazido pela norma (...). Portanto, por uma questão de isonomia e de

política criminal, inclusive, entendo que com o advento da Lei n. 10.259/2001, a suspensão condicional do processo deve ser regulada pela pena mínima de 2 (dois) anos e não mais de 1 (um) ano.” (TRF-3ª Região, HC n. 2003.03.0073280-0, j. 15.3.2004).

14. “A cidadania brasileira é disjuntiva porque, embora o Brasil seja uma democracia política e embora os direitos sociais sejam razoavelmente legitimados, os aspectos civis da cidadania são continuamente violados” (Caldeira, 2000, p. 343), mesmo dentro do sistema de justiça e pela atuação de suas instituições, sendo que a autora adota a seguinte distinção entre as dimensões civil, política e social da cidadania: civil refere-se aos direitos necessários para a liberdade individual, para a asserção da igualdade perante a lei e aos direitos civis em geral; política refere-se ao direito de participar de organizações políticas, de votar e ser votado; e social refere-se aos direitos associados ao Estado do Bem-estar Social (Idem).

Referências

- AERTSEN, Ivo; PETERS, Tony. Des politiques européennes en matière de justice restauratrice. *Le Journal International de Victimologie*, anné 2, n. 1, out. 2003.
- ANDREUCCI, Ricardo Antunes. *Estudos e pareceres de direito penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.
- AZEVEDO, David Teixeira de. *Atualidades no direito e processo penal*. São Paulo: Método, 2001.
- AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de. Conciliar ou punir? Dilemas do controle penal na época contemporânea. In: CARVALHO, Salo de; WUNDERLICH, Alexandre (Orgs.). *Diálogos sobre a justiça dialogal*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002. p. 55-81.
- BARATTA, Alessandro. La política criminal y el derecho penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de las ciencias penales. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, n. 2, p. 89-114, 1999.
- BARUCH BUSH, R. A.; FOLGER, J. P. *La promesa de mediación*. Traducción de Aníbal Leal. Barcelona: Granica, 1996.
- BIANCHINI, Alice. *Pressupostos materiais mínimos da tutela penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- BONAFÉ-SCHMITT, Jean Pierre. Justice réparatrice et médiation pénale: vers de nouveaux modèles de régulation sociale? In: JACCOUD, Mylène (Dir.). *Justice réparatrice et médiation pénale: convergences ou divergences?* Paris: L'Harmattan, 2003. p. 17-51. (Collection Sciences Criminelles).
- _____. Penal and community mediation: the case of France. In: MESSMER, Heinz; OTTO, Hans-Uwe (Orgs.). *Restorative justice on trial: Pitfalls and Potentials of Victim-Offender Mediation – International Research Perspectives*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic, 1992. p. 179-197.
- _____. Una, tante mediazione dei conflitti. In: PISAPIA, Gianvittorio; ANTONUCCI, Daniela (Dir.). *La sfida della mediazione*. Milano: Cedam, 1997. p. 24-50.

- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. Tradução de Frank de Oliveira e Henrique Monteiro. São Paulo: Ed. 34/Edusp, 2000.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio; HOLSTON, James. Democracy, law and violence: disjunctions of brazilian citizenship. In: AGÜERO, Felipe; STARK, Jeffrey (Orgs.). *Fault lines of democracy in post-transition Latin America*. Miami: University of Miami, 1998. p. 263-296.
- CERETTI, Adolfo. Riparazione, riconciliazione, ubuntu, amnistia, perdono: alcune brevi riflessioni intorno alla Commissione per la verità e la riconciliazione Sudafricana. Texto revisado do artigo escrito em colaboração com A. Nosenzo: The truth and reconciliation commissions: a justice looking also to future generations. *Cahiers de Defense Sociale*, 2002, p. 201-260.
- _____. Mediazione penale e giustizia. In-contrare uma norma. In: CERETTI, Adolfo (Ed.). *Studi in ricordo di Giandomenico Pisapia: criminologia*. Milano: Giuffrè, 2000. v. 3.
- _____. Progetto per um ufficio di mediazione penale presso il Tribunale per i minorreni di Milano. In: PISAPIA, Gianvittorio; ANTONUCCI, Daniela (Dir.). *La sfida della mediazione*. Milano: Cedam, 1997.
- CERETTI, Adolfo; MANNOZZI, Grazia. Più riparazione meno pena. *Galileo Giornale di Scienza e Problemi Globali*, 2000. Disponível em: <www.galileonet.it/archiviop>. Acesso em: 12 jan. 2006.
- CHOMSKY, Noam. *Contendo a democracia*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- CHRISTIE, Nils. Los conflictos com pertenencia. Tradução de Alberto Bovino; Fabricio Gauriglia. In: MAIER, Julio B. J. (Comp.). *Dos delitos y de las víctimas*. Bueno Aires: Ad-Hoc, 1992. p. 157-182.
- DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- FARIA, José Eduardo. As transformações no direito. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, Revista dos Tribunais, v. 22 p. 231-239, 1998.
- FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. 3. ed. Tradução de Roberto Cabral de Melo Machado; Eduardo Jardim Moraes. Rio de Janeiro: NAU, 2003.
- GARAPON, Antoine. *I custodi dei diritti*. Trad. de Ada Cremagnani. Milano: Feltrinelli, 1997.
- GOMES, Luiz Flávio. *Principio da ofensividade no direito penal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *Exploração, colonialismo e luta pela democracia na América Latina*. Tradução de Ana Carla Lacerda. Petrópolis: Vozes, 2002.
- GREIFF, Pablo de. Deliberative democracy and punishment. *Buffalo Criminal Law Review*, New York, Buffalo Criminal Law Center, v. 5, n. 2, p. 374-403, 2002. Disponível em: <<http://wings.buffalo.edu/law/bclc/bclr.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2006.
- GRINOVER, Ada Pellegrini; GOMES FILHO, Antonio Magalhães; FERNANDES, Antonio Scarance. *As nulidades no processo penal*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

HALEY, John O. Victim-offender mediation: japanese and american comparisons. In: MESSMER, Heinz; OTTO, Hans-Uwe (Orgs.). *Restorative justice on trial: Pitfalls and Potentials of Victim-Offender Mediation – International Research Perspectives*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic, 1992. p. 105-131.

JACCOUD, Mylène. Justice réparatrice et médiation pénale: convergences ou divergences? In: JACCOUD, Mylène (Dir.). *Justice réparatrice et médiation pénale: convergences ou divergences?* Paris: L'Harmattan, 2003. p. 17-51. (Collection Sciences Criminelles).

MANNOZZI, Grazia. *La giustizia senza spada: uno studio comparato su giustizia riparativa e mediazione penale*. Milano: Giuffrè, 2003.

MESSMER, Heinz. Communication in decision-making about diversion and victim-offender mediation. In: MESSMER, Heinz; OTTO, Hans-Uwe (Orgs.). *Restorative justice on trial: Pitfalls and Potentials of Victim-Offender Mediation – International Research Perspectives*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic, 1992. p. 461-475.

MESSMER, Heinz; OTTO, Hans-Uwe. Restorative justice: steps on the way toward a good idea. In: MESSMER, Heinz; OTTO, Hans-Uwe (Orgs.). *Restorative justice on trial: Pitfalls and Potentials of Victim-Offender Mediation – International Research Perspectives*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic, 1992. p. 1-15.

MESSNER, Claudius. Mediazione penale e nuove forme di controllo sociale. *Dei Delitti e delle Pene*, Nápoli, Edizioni Scientifiche Italiane, n. 3, p. 93-113, 2000.

MIERS, David. Um estudo comparado de sistemas. Projecto Dikê. In: SEMINÁRIO PROTECÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS DE CRIMES NA EUROPA. Lisboa: APAV, 2003. p. 45-60. Disponível em: <www.restorativejustice.org>. Acesso em: 12 jan. 2006.

MOCCIA, Sergio. *La perenne emergenza*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1997.

MOSCONI, Giuseppe. La mediazione. Questioni teoriche e diritto penale. In: PISAPIA, Gianvittorio (Dir). *Prassi e teoria della mediazione*. Milano: Cedam, 2000. p. 3-27.

NOGUERAS MARTÍN, Ana. A experiência catalã. Projecto Dikê. In: SEMINÁRIO PROTECÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS DE CRIMES NA EUROPA. Lisboa: APAV, 2003. p. 67-70. Disponível em: <www.restorativejustice.org>. Acesso em: 12 jan. 2006.

OXHORN, Phillip; SLAKMON, Catherine. Micro-justiça, desigualdade e cidadania democrática: a construção da sociedade civil através da justiça restaurativa no Brasil. SLAKMON, Catherine; VITTO, Renato de; PINTO, R. Gomes (Orgs.). *Justiça restaurativa: coletânea de artigos*. Brasília: Ministério da Justiça; PNUD, 2005. p. 189-212.

PELIKAN, Christa. Diferentes sistemas, diferentes fundamentações lógicas: justiça restaurativa e justiça criminal. Projecto Dikê. In: SEMINÁRIO PROTECÇÃO E PROMOÇÃO DOS DIREITOS DAS VÍTIMAS DE CRIMES NA EUROPA. Lisboa: APAV, 2003. p. 73-78. Disponível em: <www.restorativejustice.org>. Acesso em: 12 jan. 2006.

- PÉREZ SANZBERRO, Guadalupe. *Reparación y conciliación en el sistema penal: ¿apertura de una nueva vía?*. Granada, Comares, 1999. (Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica. Estudios de Derecho Penal, 11).
- PISAPIA, Gianvittorio. La scommessa della mediazione. In: PISAPIA, Gianvittorio; ANTONUCCI, Daniela (Dir.). *La sfida della mediazione*. Milano: Cedam, 1997.
- _____. Pragmatica della mediazione. In: PISAPIA, Gianvittorio (Dir.). *Prassi e teoria della mediazione*. Milano: Cedam, 2000. p. 243-252.
- PRADO, Geraldo. Justiça penal consensual. In: CARVALHO, Salo de; WUNDERLICH, Alexandre (Orgs.). *Diálogos sobre a justiça dialogal*. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2002. p. 81-99.
- RESTORATIVE justice and its relation to the criminal justice system. Paper from: EUROPEAN FORUM FOR VICTIM-OFFENDER MEDIATION AND RESTORATIVE JUSTICE, 2., 10-12 out. 2002, Oostende, Belgium. Disponível em: <<http://www.euforumrj.org/conferences.htm>>. Acesso em: 12 jan 2006.
- RESTORATIVE justice in Canada. A Consultation Paper. Departamento de Justiça do Ministério da Justiça do Canadá, maio/2000. Disponível em: <<http://canada.justice.gc.ca/en/sitemap.html>>. Acesso em: 12 jan. 2006.
- RÖSSNER, Dieter. Mediation as a basic element of crime control: theoretical and empirical comments. *Buffalo Criminal Law Review*, New York, Buffalo Criminal Law Center, v. 3, n. 1, p. 211-233, 2000. Disponível em: <<http://wings.buffalo.edu/law/bclcr/bclr.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2006.
- ROXIN, Claus. La reparación en el sistema de los fines de la pena. Trad. de Julio B. J. Maier; Elena Carranza. In: MAIER, Julio B. J. (Comp.). *Dos delitos y de las víctimas*. Buenos Aires: Ad-Hoc, 1992. p. 129-156.
- SCARDACIONE, Gilda; BALDRY, Anna; SCALI, Melania. *La mediazione penale*. Milano: Giuffrè, 1998.
- SHERMAN, Lawrence W.; STRANG, Heather; WOODS, Daniel J. *Recidivism patterns in the Canberra Reintegrative Shaming Experiments (RISE)*. Acton: Australian National University, 2000. Disponível em: <www.restorativejustice.org>. Acesso em: 14 ago. 2004.
- SICA, Ana Paula Zomer. Participação cidadã na administração da justiça. In: ESCRITOS em homenagem a Alberto Silva Franco. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 113-121.
- STRANG, Heather. *Restorative Justice Programs in Australia*. Action: Research School of Social Sciences, Australian National University, 2001. Disponível em: <<http://www.aic.gov.au/crc/reports/strang/report.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2004.
- TICKELL, Shari; AKESTER, Kate. *Restorative justice: the way ahead*. London: Justice, 2004.
- UMBREIT, Mark S. Mediating victim-offender conflict: from single-site to multi-site analysis in the U.S. In: MESSMER, Heinz; OTTO, Hans-Uwe (Orgs.). *Restorative justice on trial: Pitfalls and Potentials of Victim-Offender Mediation – International Research Perspectives*. Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic, 1992. p. 431-445.
- UMBREIT, Mark S.; ROBERTS, Warner. La mediazione penale: valutazione dei centri di Coventry e Leeds. In: PISAPIA, Gianvittorio; ANTONUCCI, Daniela (Dir.). *La sfida della mediazione*. Milano: Cedam, 1997. p. 63-80.

VIEIRA, Oscar Vilhena. Estado de Direito, seus limites e a criminalidade. In: A VIOLÊNCIA do cotidiano. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, v. 2, n. 1, p. 75-92, 2001.

WEMMERS, Jo-Anne; CANUTO, Marisa. *Victim's experiences with expectations and perceptions of restorative justice: a critical review of the literature*. Montreal: International Centre for Comparative Criminology Université de Montréal, 2002. (Research and Statistics Division Methodological Series).

WILLIAMS, Melissa S. Criminal justice, democratic fairness, and cultural pluralism: the case of aboriginal peoples in Canada. *Buffalo Criminal Law Review*, New York, Buffalo Criminal Law Center, v. 5, n. 2, p. 452-495, 2002. Disponível em: <<http://wings.buffalo.edu/law/bclc/bclr.htm>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl et al. *Direito penal brasileiro: teoria geral do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2003. v. 1.

ZWINGER, Georg. Restorative justice practice and its relation to the criminal justice system. In: RESTORATIVE justice and its relation to the criminal justice system: papers from the second conference of the European Forum for Victim-Offender Mediation and Restorative Justice, Oostende, Belgium, 10-12 October 2002. p. 80-87. Disponível em: <<http://www.restorativejustice.org/articlesdb/articles/5523>>. Acesso em: 12 jan. 2006.

Capítulo 23 - A justiça restaurativa em face da criminologia da reação social

Juliana Cardoso Benedetti*

Como resultado de experiências eminentemente práticas, a justiça restaurativa não parece ter forjado de modo muito consistente o seu próprio substrato teórico. Concebida muito em razão de uma imprecisa e generalizada sensação de insatisfação com o esquema de funcionamento do sistema penal, nasceu desacompanhada de fundamentos que pudessem solidamente se apoiar no atual estágio de desenvolvimento, seja da dogmática penal, seja da criminologia. Tentar situar a justiça restaurativa no interior da teoria jurídico-penal ou criminológica não é portanto tarefa fácil, embora essencial, caso se pretenda que ela exerça alguma influência, não só no modo como se *efetiva* a justiça criminal, mas também na maneira como se *pensa* a justiça criminal. Afinal, pouco frutífera seria uma implementação desprovida de um sentido, de um fim que servisse de norte para a prática – o qual, quiçá, possa ser encontrado precisamente na teoria penal ou na criminologia.

Estipulando como recorte de análise a criminologia, o presente trabalho busca justamente averiguar a compatibilidade teórica entre a justiça restaurativa e a chamada criminologia da reação social, a partir da hipótese de que talvez a justiça restaurativa, embora não tenha assumido explicitamente esse propósito, seja o instrumento ideal para a concretização dos postulados desse paradigma criminológico que revolucionou a perspectiva pela qual se encaramos hoje o crime e o sistema penal. Talvez, por assim dizer, seja possível atribuir à justiça restaurativa, como fins teóricos de que ela hoje carece, as propostas da criminologia da reação social, desde que ela se mostre apta a recepcioná-las.

Para testar essa hipótese, será preciso percorrer as seguintes *etapas*: (i) expor, em linhas gerais, os conceitos-chave da criminologia da reação social; (ii) descrever as mais relevantes repercussões da justiça restaurativa sobre o sistema penal; e (iii) confrontar os postulados da criminologia da reação social com as características da justiça restaurativa, nos moldes em que ela é proposta pelos seus mais influentes teóricos.

I. Conceitos-chave da criminologia da reação social

A grande ruptura ocorrida nos anos sessenta do último século no desenvolvimento da criminologia foi a reorientação analítica dessa disciplina, que elegeu como foco preferencial de estudos a reação social ao

* Graduada e mestranda em Direito pela Universidade de São Paulo, graduanda em Ciências Sociais pela USP, pesquisadora do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD) e integrante do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

crime, no lugar do indivíduo, que, fosse pela sua constituição biopsicológica, fosse pela sua situação social, ocupava até então o centro da criminologia etiológica, na busca das causas da criminalidade.

Não obstante a existência de significativas divergências entre as diversas teorizações inseridas no paradigma da reação social, todas elas se identificam pela problematização de processos, que vão desde a compreensão de um determinado ato como criminoso e da resposta imposta a ele, até as conseqüências dessa reação¹. Diferem, no entanto, quanto à abordagem utilizada, já que tributárias de tradições teóricas distintas. Assim, é possível agrupar as teorias pertinentes ao paradigma da reação social em três grandes correntes, quais sejam: o *labeling approach*, que remonta ao interacionismo simbólico e à etnometodologia, ligados à fenomenologia; a teoria conflitual da criminalidade, uma aplicação da teoria sociológica do conflito; e, enfim, a criminologia crítica, que tem inspiração na obra marxista.

Selecionaram-se aqui cinco conceitos que conformam, por assim dizer, o *núcleo duro* desse novo paradigma. Com a exposição dessas idéias-chave, pretende-se cobrir da forma mais ampla possível, nos limites deste trabalho, o campo da criminologia da reação social. Os conceitos escolhidos, embora nem sempre tratados com o mesmo afinco por todas as correntes do paradigma da reação social, mas de qualquer modo sempre presentes, são a *definição*, a *estigmatização*, o *conflito*, a *seletividade* e a *transformação*.

Definição

A principal inovação da criminologia da reação social localiza-se na percepção de que o crime não tem existência autônoma, isto é, não é um objeto cuja natureza possa ser apreendida imediatamente da realidade, como supunha a criminologia etiológica, mas um fenômeno cuja existência depende, sobretudo, da intervenção do gênio humano, na tarefa mediadora de definir certas condutas como crimes.

Conforme a tradição interacionista, toda ação é orientada pelos significados atribuídos às coisas, em um processo dinâmico de interação social, sejam elas objetos físicos, seres humanos determinados, categorias de seres humanos, instituições, valores ou atividades (Blumer, 1998, p. 2). Toda coisa, então, é apreendida e processada pelo indivíduo a partir do seu significado. Nesse sentido, um indivíduo nunca reage diretamente à ação física de outrem, mas reage sim ao significado agregado a essa ação no curso da interação social, o qual irá determinar o modo como ele é encarado e a maneira como se reagirá a ele (Blumer, 1998, p. 11). O interacionismo rompe assim com a separação absoluta entre o sujeito cognoscente e o objeto cognoscível (Aniyar de Castro, 1983, p. 2), para admitir que a representação do sujeito conforma o próprio objeto.

A recepção dos argumentos interacionistas pelo *labeling approach* o leva a enxergar o crime pela lente da significação atribuída a ele no curso da interação social. A definição de uma determinada ação como crime, ao fazer aderir a ela um significado específico, condiciona a reação social dirigida a essa ação. Se os objetos são subjetivamente construídos a partir da significação a eles atribuída no processo de interação social, um crime

não é verdadeiramente um crime se, no processo de interação social, não receber a significação pertinente e, mais além, se a reação social não o interpretar como tal e não atuar conforme esse entendimento.

A definição do crime, ou mais genericamente do desvio, a qual permite que um comportamento seja interpretado socialmente como criminoso ou desviado, é dada pelas regras vigentes em um dado grupo social. Nesse sentido, o desvio é criado pela sociedade não no sentido comum de que as causas do desvio residem em fatores sociais, mas no fato de que "*social groups create deviance by making the rules whose infraction constitutes deviance, and by applying those rules to particular people and labeling them outsiders*" (Becker, 1991, p. 8-9). Na perspectiva do *labeling approach*, então são as definições criadas por certas regras que etiquetam ou rotulam determinadas práticas como desviantes ou criminosas, e a aplicação dessas regras a indivíduos específicos que os qualifica como *outsiders*². Portanto, o desvio não é uma qualidade intrínseca ao ato, mas uma consequência da aplicação de certas regras na determinação do seu significado, ou seja, da interpretação que, com base nas definições criadas por essas regras, a reação social faz do ato e que serve de norte para a sua atuação.

É pertinente à compreensão do caráter socialmente construído do crime a distinção de Searle entre regras regulativas (*regulative rules*) e regras constitutivas (*constitutive rules*), ou seja, entre as regras que regulam atividades cuja existência é anterior ao surgimento da própria regra e as regras que não meramente regulam, mas criam a própria possibilidade de existência de certas atividades. Há atividades que, suprimidas as regras que as regem, cessam de existir, como, por exemplo, ocorre com um jogo de xadrez - sem as regras do jogo, o próprio jogo desaparece. Fatos institucionais, isto é, aqueles que, ao contrário dos fatos brutos, requerem instituições humanas para a sua existência (1995, p. 2), como o crime, só existem em sistemas de normas constitutivas (1995, p. 27-28). É a definição operada pela regra que constitui o crime, a partir de determinados comportamentos.

Toda criação de um fato institucional envolve a atribuição de uma função de estatuto (*status function*) a um fato bruto. Uma função nunca é intrínseca ao objeto, ela é sempre atribuída em relação aos interesses do observador (Searle, 1995, p. 19). A atribuição de uma função de estatuto (*assignment of a status function*) necessariamente se dá pela formulação de uma regra constitutiva. Uma regra constitutiva se identifica pela estrutura "X é tomado como Y no contexto C" ("*X counts as Y in context C*") (Searle, 1995, p. 28). Se o termo X não precisa ser definido como Y para exercer uma dada função, então a formulação de uma regra constitutiva é prescindível. Uma regra que simplesmente descreve uma função que, pelas propriedades físicas do objeto, pode ser atribuída independentemente de qualquer convenção humana, isto é, que pode ser imposta por um sujeito isolado, sem consideração das representações dos demais, não é exatamente uma regra constitutiva - é o exemplo de uma cadeira, que não precisa ser tomada pelos outros como tal para que exerça a sua função de descanso. Se, contudo, a atribuição do estatuto expresso pelo termo Y é imperativo para que X, naquele contexto C, exerça uma dada função, então a regra constitutiva faz-se necessária (Searle, 1995, p. 44).

Isso demonstra que a criação de regras constitutivas encontra-se intimamente associada à atribuição de uma função que não pode ser deduzida pelo observador individual diretamente do objeto. Um sistema de regras como a moral é essencialmente regulativo, eis que sua função de coordenação social pode ser inferida diretamente de suas normas, sem, de fato, para que elas exerçam tal função, seja preciso atribuir-lhes um estatuto especial. O direito penal, analogamente, tem um objetivo que é, em princípio, regulativo, e não constitutivo. No entanto, ele se mostra como um sistema de regras constitutivas – sem as quais o crime cessa de existir – porque, para o satisfatório exercício de sua atividade de regulação, o direito penal vê-se impelido a sancionar certas condutas. Para que seja possível a imposição de sanções, é necessário que tais condutas estejam definidas como crimes. Do ato em si mesmo não é possível deduzir a necessidade de uma pena. Para que uma função sancionatória seja exercida, é preciso ainda que a esse ato seja agregado, convencionalmente, o estatuto de crime.³

O *labeling approach* centra-se fundamentalmente no exame da *aplicação* das regras que definem um determinado comportamento como crime, mas, no que toca à sua *produção*, não deixa de reconhecer que elas são o resultado de um processo político que se dá no seio da sociedade (Becker, 1991, p. 18). É a teoria conflitual da criminalidade que, na verdade, se dedica mais detidamente à análise dos fatores que influenciam a elaboração das regras, alçando-se do nível microsociológico das interações individuais para a dimensão macrosociológica da interação entre agrupamentos (Aniyar de Castro, 1983, p. 115), com o que enfatiza o caráter político da definição, encarando-a como um *poder*. Conforme Austin Turk, a criminalidade é um *status* social atribuído a uma pessoa por quem tem *poder de definição* (Baratta, 2002, p. 131). A definição de um ato como criminoso, para George Vold, está ligada à instrumentalização do Estado por um determinado grupo que, através da criação de regras, coíbe interesses de outros grupos concorrentes, no mesmo espaço de interação, que se encontram em oposição aos seus (Baratta, 2002, p. 128).

Na criminologia crítica, no entanto, o poder de definição não é um mero fenômeno político, deitando raízes na estrutura mesma da sociedade capitalista. Daí que a definição de um ato como crime não há de ser buscada em interesses contingentes de grupos sociais, mas na necessidade de preservação do arranjo das forças materiais da sociedade (Cirino dos Santos, 1981, p. 27). A definição de um ato como criminoso é, no entanto, apenas uma entre várias perspectivas analíticas necessárias à abordagem do crime, uma vez que, conforme essa vertente, a criminologia deve enxergar a sociedade como um todo indissolúvel, exigindo-se a consideração global de vários fatores para a compreensão do crime (Taylor; Walton; Young, 1997, p. 294).

Estigmatização

Conforme Becker, as pesquisas etiológicas sobre o crime apóiam-se na análise de variáveis múltiplas, como se elas operassem de maneira simultânea na produção do fenômeno criminal. No entanto, segundo ele, padrões de comportamento, incluídos aqueles definidos como criminosos, não

são explicáveis pela simultaneidade dos fatores sobre eles incidentes; na verdade, as causas atuam de modo *seqüencial* na produção de um dado comportamento. A origem de um comportamento só é assim apreensível quando se toma a escalada de fatores que, de modo sucessivo – e não simultâneo –, nele culminaram (1991, p. 22-23). Daí a necessidade, por ele apontada, de desenvolver-se um modelo explicativo seqüencial, capaz de dar conta de cada passo no desenrolar do fenômeno. Becker encontra esse modelo na noção de carreira (1991, p. 24).⁴

Não se trata, entretanto, de qualquer noção de carreira. O conceito de carreira que interessa à análise do desvio é, conforme Goffman, o de *carreira moral*, isto é, “a seqüência regular de mudanças que a carreira (entendida como qualquer trajetória percorrida por uma pessoa durante a sua vida) provoca no eu da pessoa e em seu esquema de imagens para julgar a si mesma e aos outros” (2003, p. 111-112).

A estigmatização, entendida como a adjudicação de um atributo negativo a alguém – um *estigma*⁵ (Goffman, 1986, p. 3) –, pode ser compreendida, à luz do modelo seqüencial de carreira moral, como um processo que é desencadilhado pelo etiquetamento de um sujeito como criminoso e geralmente culmina na sua desviação secundária, produzindo graves e profundas repercussões sobre a sua identidade.

A experiência de rotulação é, via de regra, marcada pela ocorrência de uma cerimônia de degradação de estado (*status degradation ceremony*)⁶, pela qual se opera o rebaixamento social do indivíduo, em relação aos demais membros do grupo (Garfinkel, 1956, p. 420). Na destruição ritual do indivíduo, impulsionada pela comunhão social derivada de um sentimento de indignação moral comum, o indivíduo torna-se uma nova pessoa aos olhos dos condenadores, que passam a enxergar sua antiga identidade como mera aparência, que desmorona para revelar a verdadeira essência, até então oculta, do sujeito (Garfinkel, 1956, p. 421).

A introjeção de uma nova identidade pelo indivíduo é catalisada pela sua segregação social que, no interior do sistema penal, é promovida pela prisão. Como instituição total, ou seja, uma instituição que “pode ser definida como um local de residência e trabalho onde um grande número de indivíduos com situação semelhante, separados da sociedade mais ampla por considerável período de tempo, levam uma vida fechada e formalmente administrada” (Goffman, 2003, p. 11), a prisão produz a “mortificação” do eu da pessoa, pelo despojamento dos papéis sociais anteriormente exercidos, pela violação da fronteira entre o ser e o ambiente, em razão da ausência de um *locus* de privacidade e pela perda da autonomia de ação ocasionada pelo regramento externo de todos os aspectos de sua vida (Goffman, 2003, p. 25, 31, 42).

Da experiência de prisionização resulta um processo de “desculturação”, entendida como um “destreinoamento”, que torna o indivíduo “temporariamente incapaz de enfrentar alguns aspectos de sua vida diária” e ocasiona “a perda ou impossibilidade de adquirir os hábitos atualmente exigidos na sociedade mais ampla” (Goffman, 2003, p. 23 e 69).

O desligamento em relação à sociedade acirra a vulnerabilidade do indivíduo quanto à aceitação da nova identidade que lhe é imposta

pela estigmatização. A rejeição social o obriga a buscar acolhida daqueles que compartilham o mesmo sofrimento (os *fellow-sufferers*) (Goffman, 1986, p. 20). Se lhe é obstruído o acesso às rotinas normais do cotidiano, como candidatar-se a um emprego, por exemplo, o indivíduo é então compelido a desenvolver rotinas ilegítimas. Assim, como uma profecia que se auto-realiza (*self-fulfilling prophecy*), o indivíduo molda a si mesmo à semelhança da imagem que dele têm os demais (Becker, 1991, p. 34-35). Uma vez visto e tratado como um criminoso, tende a mergulhar nesse papel (*role-engulfment*) e tornar-se, de fato, um criminoso (Shecaira, 2004, p. 298).

Desse processo resulta a chamada *desviação secundária*, expressão de Edwin Lemert, segundo quem, enquanto a desviação primária surge em uma grande variedade de contextos sociais, culturais e psicológicos e tem repercussões apenas marginais sobre a estrutura psíquica do indivíduo, a desviação secundária é o comportamento desviado que serve como meio de defesa, ataque ou adaptação frente aos problemas criados pela reação da sociedade à desviação primária, derivando da reorganização da identidade do indivíduo (Taylor; Walton; Young, 1997, p. 167).

Como se vê, o *labeling approach* dedicou considerável parcela de seus esforços na descrição das conseqüências da reação social ao ato rotulado como criminoso, destacando o processo de estigmatização que se abate sobre o indivíduo. Mas esse esforço, em realidade, não se desvincula completamente das especulações etiológicas, já que igualmente preocupado em esmiuçar as causas da desviação – com a diferença de se ocupar agora não mais da desviação primária, mas da secundária (Aniyar de Castro, 1983, p. 101). Se a estigmatização é encarada como uma causa do comportamento desviante, o *labeling approach*, nesse ponto, não é necessariamente uma negação do paradigma etiológico, mas um complemento dele (Baratta, 2002, p. 90-91).

Na tentativa de superar a identificação da estigmatização como uma simples causa do desvio, a criminologia crítica, situando-a na estrutura social, constata nela alguma funcionalidade, em relação ao sistema capitalista. Ao obstruir o acesso do indivíduo às oportunidades legítimas de ascensão social e lançá-lo à marginalidade, ao condená-lo a engrossar as fileiras do exército de reserva de trabalhadores, a estigmatização serve bem à reprodução das desigualdades sociais sobre as quais se apóia a estrutura social capitalista (Cirino dos Santos, 1981, p. 32-33). De qualquer modo, a criminologia crítica não refuta – ao contrário, reforça sobre bases mais sólidas – a importância, detectada pelo *labeling approach*, do papel desempenhado pela estigmatização no funcionamento do sistema penal.

Conflito

Fundadas na idéia de que a coesão social é garantida pela existência de um consenso relativamente generalizado no seio da sociedade, cujos membros partilham voluntariamente dos mesmos valores e objetivos, as teorias criminológicas inseridas no paradigma etiológico tendem a encarar o crime como o rompimento da situação de estabilidade social, como uma perturbação, ou mesmo quando admitida certa funcionalidade ao crime, como um evento excepcionalmente atentatório à harmonia geral vigente

na sociedade. Essa visão consensual da sociedade é cabalmente refutada pela criminologia da reação social, para a qual a coesão social dá-se não pelo consenso, mas pelo exercício da coerção necessária para gerir a situação de permanente conflituosidade em que se encontra invariavelmente a sociedade (Shecaira, 2004, p. 133-138).

A visão conflitual da sociedade permeia todas as correntes do paradigma da reação social. No interior do *labeling approach*, a noção de conflito é, no entanto, escassamente desenvolvida, aproximando-se bastante da idéia de um relativismo moral e de uma diversidade cultural entre os vários grupos sociais⁷, embora se admita que a imposição de determinadas concepções sociais seja resultado de um embate travado no âmbito político.⁸

A grande ênfase à noção de conflito é dada, por óbvio, pela teoria criminológica do conflito. Inspirada na oposição de Ralf Dahrendorf às teorias sociológicas de Talcott Parsons e Robert Merton, taxando-as de *utópicas* por compreenderem a mudança e o conflito como desvios, e não como eventos normais de toda sociedade, a teoria criminológica do conflito compreende a criminalização como “um processo no qual grupos de poderosos conseguem influir sobre a legislação, usando as instituições penais como arma para combater e neutralizar comportamentos de grupos contrários” (Baratta, 2002, p. 129). O crime é sempre a expressão do confronto entre grupos que pretendem o domínio político da sociedade, produto da oposição entre autoridades e súditos (Baratta, 2002, p. 133-13).

A partir dessas premissas, a teoria criminológica do conflito, cujo expoente máximo foi Turk, dedica-se a analisar as variáveis envolvidas na detonação do conflito, localizando-as essencialmente no grau de “refinamento” dos infratores das normas e no grau de organização dos grupos envolvidos (Baratta, 2002, p. 135). Assim, o conflito é tanto mais provável quanto mais organizados estejam os indivíduos desafiadores da ordem legal, já que a organização explícita francamente a oposição, e tanto menos provável quanto maior a sofisticação do infrator, entendida como “o conhecimento dos padrões de conduta dos demais, (...) que pode ser utilizado para manipulá-los” (Aniyar de Castro, 1983, p. 116) e que irá induzir a uma posição mais realista⁹ da parte em conflito.

Para a criminologia crítica, porém, a teoria criminológica do conflito atingiu um nível de análise insuficiente: centrada unicamente nas relações de poder, descuidou de radicar as origens mais profundas do conflito nas relações de produção. Por assim dizer, a teoria criminologia do conflito confunde “os atores dos processos económicos (indivíduos e grupos) com seus sujeitos reais (o *capital* (...) e o *trabalho assalariado*)” (Baratta, 2002, p. 140). Com efeito, para a criminologia crítica, o conflito remonta necessariamente às condições estruturais da sociedade, e não a disputas políticas porventura existentes.

Seletividade

Embora já intuída na década de quarenta por Edwin Sutherland, em seus estudos sobre a criminalidade de colarinho branco, foi só com a virada epistemológica ocorrida nos anos sessenta, em direção á reação social,

que o problema da seletividade do sistema penal tornou-se objeto de destaque na criminologia (Young, 2002, p. 71). O mito do direito penal como um “direito igual” (Baratta, 2002, p. 161) começou a ser desconstruído a partir do momento em que se atentou para o fato de que o recrutamento das condutas e das pessoas criminalizáveis operava de modo seletivo, em detrimento de camadas específicas da população. Com efeito, nem todas as condutas socialmente danosas são perseguidas criminalmente, nem todos os bens são igualmente tutelados e nem todas as pessoas autoras de atos concebidos como crimes são, na mesma medida, passíveis de intervenção, havendo uma gritante precedência na penalização de comportamentos típicos das classes menos abastadas.

No *labeling approach*, a seletividade é atribuída à atuação idiossincrática dos chamados empresários morais (*moral entrepreneurs*), os indivíduos que têm a iniciativa na criação (*rule creators*) ou na aplicação (*rule enforcers*) das regras que definem certos comportamentos como crimes. A criação e a aplicação de regras é tida como uma atividade de empresa que exige a mobilização do público, geralmente é movida por interesses pessoais e é seletiva, conforme a situação e os tipos de indivíduos envolvidos. (Becker, 1991, p. 146, 133,122).

Os *rule creators* são, via de regra, identificados como incansáveis cruzados morais que, crendo-se defensores dos interesses das camadas menos favorecidas da população, são freqüentemente dominados pelos setores mais bem situados na estrutura social, dos quais também provêm. Ademais, mais preocupados com os fins do que com os meios de seus esforços, muitas vezes vêem suas iniciativas serem remodeladas pelos *experts* encarregados da elaboração da regra. Com o tempo, enfim, o *rule creator* tende a se profissionalizar, fazendo da sua preocupação a sua ocupação, migrando para outras causas, assim que obtém algum êxito na defesa de sua bandeira inicial (Becker, 1991, p. 147-155).

Os *rule enforcers*, por sua vez, têm uma dupla preocupação: justificar a sua existência e ganhar o respeito dos demais. De um lado, precisam se mostrar sempre necessários e, para tanto, não podem resolver definitivamente o problema que combatem; de outro, têm de apresentar alguma eficiência em seu trabalho, para que não sejam alvos de descrédito. A conciliação desses interesses dá-se pelo uso discricionário dos recursos escassamente disponíveis para a persecução do volume de infrações existentes. O *rule enforcer* certamente não lidará com todos os casos de que tiver conhecimento, mas atenderá àqueles que, na sua própria escala de prioridades, considerar mais prementes. Essa escala de prioridades segue critérios que conferem precedência à seleção de casos em que o *rule enforcer* precise demonstrar maior competência (o conhecido “mostrar serviço” ou, no original, “*make some show of doing his job*”), em que os infratores sejam amadores ou em que as infrações sejam consideradas mais graves por ele e pelo público (Becker, 1991, p. 155-162).

Assim como no *labeling approach*, na teoria criminológica do conflito, a seleção de indivíduos e condutas criminalizáveis também é movida por interesses, os quais, todavia, dizem respeito não a indivíduos, mas a grupos sociais que se chocam no embate pelo poder político da sociedade. A

seletividade está intimamente relacionada com a desigualdade de poder de definição. Os interesses de grupo encontram vazão no Estado que, instrumentalizado, serve de canal para a imposição coercitiva de determinadas posições (Baratta, 2002, p. 128).

Pela criminologia crítica, porém, a identificação da seletividade do sistema penal com fatores externos ao Estado, sejam eles interesses individuais ou de grupo, é equivocada. O Estado não pode ser compreendido, na chave marxista de que se vale essa teoria criminológica, como uma instância em princípio neutra, mas suscetível de instrumentalização por pressões contingentes e exteriores que investem contra ele e são alheias à sua estrutura mesma. Neste ponto, é útil a formulação de Offe (1984) sobre a seletividade do Estado capitalista, ainda que se refira ao sistema político como um todo, e não especificamente ao sistema penal.

De acordo com Offe, o caráter de classe do Estado é demonstrável justamente pela seletividade das suas instituições políticas. No entanto, esse caráter classista não há de ser entendido como a expressão dos interesses dos capitalistas isolados. Em face da heterogeneidade dos interesses dos vários empresários, é impossível que eles, por si mesmos, articulem-se em torno de um conceito unitário de interesse de classe (1984, p. 143-144). O caráter de classe do Estado, assim, não há de ser buscado no atendimento de demandas contingentes dos empresários individuais. Em realidade, a seletividade das instituições do Estado, pela qual se exerce seu caráter classista, não pode ser buscada fora dele, mas na sua estrutura mesma.

A seletividade é compreendida como a configuração de regras de exclusão de acontecimentos institucionalizadas. Por assim dizer, a seletividade corresponde à formulação de limites ao espectro de matérias abarcáveis pelo sistema político. Existem três espécies de “não-acontecimentos”, isto é, de eventos excluídos da tutela estatal: (i) os acontecimentos excluídos sócio-estruturalmente, isto é, os incompatíveis com as premissas gerais da estrutura social e com o contexto histórico (Offe dá como exemplo a perseguição às bruxas, inimaginável atualmente); (ii) os acontecimentos excluídos acidentalmente, que poderiam ter ocorrido sem o comprometimento do esquema geral do sistema político, mas foram expurgados por uma questão de acaso; e, enfim (iii) os não-acontecimentos sistêmicos, decorrentes de “operações impostas de forma imediata pelas estruturas e procedimentos organizacionais do sistema político” (1984, p. 148). É a essa última espécie de não-acontecimentos que se refere o fenômeno da seletividade: aos eventos excluídos de maneira sistêmica pelas instituições políticas.

A identificação do caráter classista do Estado depende, assim, da restrição sistemática, isto é, não aleatória, de um espaço de possibilidades (Offe, 1984, p. 151). Tal restrição opera por meio de dois tipos de seletividade: uma positiva, que “sirva à destilação de um ‘interesse capitalista global’ – e isso mesmo contra a resistência empírica de blocos de grupos de interesses isolados”, e uma negativa, “complementar, que consiste em proteger o capital global contra interesses e conflitos anticapitalistas” (1984, p. 150). A essas duas operações de seleção, soma-se uma terceira categoria, identificada como “seletividade divergente”, pela qual o sistema político elege eventos capazes de encobrir as operações seletivas positivas e

negativas, respectivamente, de coordenação e repressão, com o fito de ocultá-las (1984, p. 163).

Dentro das espécies positiva e negativa, a seletividade pode ser constatada em quatro níveis do sistema político: (i) o nível da estrutura, no qual ocorre a determinação das matérias passíveis de se tornarem objeto da política estatal, relacionado à existência e à efetividade de organizações burocráticas específicas¹⁰; (ii) o nível da ideologia, que igualmente atua na delimitação das matérias dignas de tratamento estatal; (iii) o nível do processo, pela criação de regras procedimentais que, longe de serem meros formalismos, criam relações de favorecimento ou de exclusão para certos temas, grupos ou interesses; e, enfim, (iv) o nível da repressão, consistente no arsenal coercitivo do aparelho estatal, composto por órgãos de polícia, exército ou justiça (Offe, 1984, p. 151-153).

Depois da exposição de Offe (1984), alguma familiaridade ecoa quando se passa à análise específica do sistema penal¹¹. Da transposição das categorias analíticas de Offe ao âmbito particular do sistema penal, percebe-se prontamente que ele se trata de um setor privilegiado do sistema político, no que toca ao desempenho da seletividade estatal. Embora mais diretamente relacionado com a seletividade negativa, isto é, com a proteção contra investidas contrárias aos interesses capitalistas, sendo assim o protagonista do nível da repressão pelo manejo quase exclusivo dos órgãos de coerção do Estado, o sistema penal exerce também uma seletividade positiva, imiscuindo-se também em outros níveis. Com efeito, a seleção das condutas criminalizáveis atua positivamente na união dos capitalistas individuais em torno do interesse comum de preservação de condições equânimes de entrada, permanência e negociação no mercado, coibindo ao menos situações de flagrante deslealdade, como o abuso de poder e a sonegação fiscal, por exemplo.

Também não se pode negar que a seletividade atua não só no nível da repressão, mas também no nível da estrutura, da ideologia e do processo. No nível da estrutura, a delimitação do âmbito de ação política, no momento da criminalização primária, dá-se pela maciça criminalização de comportamentos típicos das camadas inferiores da população e pela ausência de tratamento legal destinado às condutas socialmente danosas praticadas pelas classes dominantes. Mesmo quando tipificada a chamada criminalidade do colarinho branco, a inexistência ou ineficácia dos órgãos burocráticos especializados na sua persecução a exclui do alcance do sistema penal. Também no nível da estrutura, a organização concreta das agências penais, no momento da criminalização secundária, as predispõe à persecução de um número limitado de crimes e ao recrutamento em determinados nichos sociais, geralmente associados às classes subalternas (Baratta, 2002, p. 175-176).

No nível ideológico, os apelos de maior rigor penal condicionam as representações que os operadores do sistema penal cultivam, comumente sobre o crime e o criminoso (Baratta, 2002, p. 177-178). No nível do processo, nem se diga sobre as desvantagens comparativas de réus sem recursos financeiros, em relação aos demais no exercício dos mesmos direitos e faculdades e na submissão aos mesmos deveres e ônus, quando a igualdade formal é freqüentemente suplantada pela desigualdade substancial.

Transformação

Segundo Taylor, Walton e Young, é possível identificar, a partir das concepções políticas a elas inerentes, três diferentes tipos de teorias sociais: conservadoras, liberais e radicais. As *teorias conservadoras* caracterizam-se pela eleição de métodos de análise *descritivos*: a simples descrição não problematiza a realidade social, ao contrário, a toma como dada, e assim legitima o estado de coisas vigente (1980, p. 22-23). As *teorias liberais*, por sua vez, valem-se de um método analítico essencialmente *prescritivo*: são capazes de desenvolver uma perspectiva relativamente crítica no que toca à organização social, mas se limitam à proposição de reformas institucionais destinadas à solução de deficiências episódicas – e, promovendo ajustes em pontos problemáticos isolados, sem questionar a estrutura social como um todo, atuam igualmente na legitimação do estado atual das coisas (1980, p. 23-25).

Manifestamente diferentes são as *teorias radicais*: descendo à problematização da própria estrutura social, não se bastam, analiticamente, na simples descrição ou na mera prescrição, cuidando sobretudo da produção do conhecimento necessário àqueles setores sociais empenhados na transformação da sociedade. Assim, são teorias guiadas pela *práxis*, em um processo dinâmico, em que a teoria fornece o ferramental para a prática, enquanto é simultaneamente por ela guarnecida (Taylor; Walton; Young, 1980, p. 25-32).

Ao contrário do que ocorreu com a criminologia etiológica, cuja preocupação eminentemente descritiva autoriza o seu arrolamento entre as teorias de índole conservadora, a criminologia da reação social, lançando-se ao exame das instituições de controle social, não pôde se furtar ao exame das mazelas do sistema penal e, com isso, constatar uma série de problemas no seu esquema de funcionamento, diante dos quais propôs alterações. No que toca ao *labeling approach* e, em menor medida, à teoria criminológica do conflito, o alcance limitado da análise das interações, sob a perspectiva quer de indivíduos, quer de grupos, resultou em uma solução igualmente restrita, reduzida a uma prescrição geral de “prudente não-intervenção” (Shecaira, 2004, p. 310). Uma vez associada a intervenção do sistema penal com o acirramento do conflito ou com a amplificação do desvio, a proposta óbvia era o encolhimento do próprio sistema penal (Young, 1980, p. 84). Assim, conjugam-se com as soluções tradicionais do sistema penal alternativas menos interventivas, mas mantém-se seu núcleo, além da estrutura social, intacto.

As transformações, motivadas especialmente pelos apontamentos do *labeling approach*, consistentes, em essência, na chamada “política dos quatro Ds” (descriminalização, diversão ou diversificação, devido processo legal e desinstitucionalização – Shecaira, 2004, p. 308) são, em realidade, melhorias que se esgotam em si mesmas, já que dispostas simplesmente a reformar o sistema penal, sem o compromisso de superá-lo. Daí que o *labeling approach*, incapaz de visualizar mudanças sociais mais profundas, aproxima-se bastante, na tipologia de Taylor, Walton e Young, das teorias liberais.

Para a criminologia crítica, diferentemente, a contração do sistema penal deve ter como meta última a sua própria superação (Baratta, 2002,

p. 205), o que só é viável se concomitante com uma transformação radical da sociedade. Se o sistema penal é produto da disposição das forças sociais em uma dada estrutura, somente revolucionando as bases da sociedade será possível pensar em um mecanismo de solução de conflitos realmente diverso do sistema penal (Muñoz Conde, 1985-6, p. 236). Isso não significa, no entanto, que reformas não sejam defensáveis; significa apenas que elas devem representar verdadeiras alternativas, e não se resumir a meros ajustes de calibração do sistema atual (Baratta, 2002, p. 222).

Conforme Thomas Mathiesen, uma alternativa só se afigura como tal quando entra em contradição e compete com o sistema antigo. Nesse sentido, uma alternativa deixa de efetivamente sê-la quando a contradição se transforma em acordo, o que via de regra ocorre quando ela perde justamente sua pretensão competitiva (1974, p. 18). A competição é possível por três vias: a persuasão (*persuasion*), o exemplo (*example*) e a efetivação (*carrying into effect*). A persuasão, que consiste em um exercício de convencimento do sistema, exigindo o uso da mesma linguagem por ele utilizada, e o exemplo, que cuida da inserção de uma experiência concreta distinta das práticas correntes do sistema, por partirem ambos de dentro do próprio sistema (*moving into the established system*), tendem ao fracasso, pela absorção, seja na forma de *incorporação*, em que o novo é admitido, mas em proporções reduzidas, de *iniciação*, pela qual o rebelde é iniciado nos segredos do sistema e silenciado, ou de *responsabilização*, pelo qual, uma vez introduzido no sistema, o rebelde assume responsabilidades que limitam seu horizonte de ação (1974, p. 20).

Resta assim a estratégia da efetivação, isto é, a implementação, de forma independente, de uma alternativa que atua de fora do sistema (*remaining outside*) e operacionaliza-se por dois modos: o isolamento (*isolation*), no qual, pela circunscrição da alternativa, tem ela potencial limitado, e a deposição (*overthrowing*), consistente em investidas realmente competitivas contra o sistema (Mathiesen, 1974, p. 21). Tais investidas materializam-se, via de regra, na forma de reiteradas e persistentes abolições parciais do sistema, que, por sua vez, podem corresponder a *reformas positivas*, quando são "*changes which improve or build up the system so that it functions more effectively*", ou *negativas*, quando são "*changes which abolish or remove greater or smaller parts on which the system in general is more or less dependent*" (1974, p. 202). Por assim dizer, se as mudanças representarem melhorias que, em última instância, sirvam, pelo acréscimo de eficácia trazido, para fortalecer o sistema, serão *reformas positivas*; se, ao contrário, cuidarem de mudanças que atinjam os próprios fundamentos do sistema, contribuindo para minar as suas bases de sustentação, serão *reformas negativas*.¹²

A criminologia crítica, dessa maneira, está comprometida com a realização de *reformas negativas*. Nesse horizonte de ação, estão estratégias como uma maciça despenalização, especialmente das condutas típicas das classes desfavorecidas, a abolição da instituição carcerária, o investimento em um trabalho crítico de produção científica e de informação (Baratta, 2002, p. 202-4) e a criação de formas de controle comunitárias, embrionárias do desenvolvimento de mecanismos de autogestão da sociedade (Baratta, 2002, p. 207; Young, 1980, p. 110). A criminologia crítica

aprofunda assim as transformações pontuais derivadas do *labeling approach*, conferindo-lhe um sentido final de transformação social estrutural.

II. Repercussões da justiça restaurativa

A incorporação de um modelo restaurativo traz, sem dúvida, significativas implicações sobre o modo como se compreendem alguns elementos do repertório da justiça penal, lançando nova luz, por exemplo, sobre temas como a *responsabilidade*, a *legitimidade da justiça penal* e a *participação no processo*. Serão analisadas aqui algumas das repercussões da justiça restaurativa sobre essas noções, com base especialmente nas concepções de John Braithwaite e Howard Zehr, em vista da representatividade de suas obras no debate público sobre a justiça restaurativa.

Responsabilidade

Segundo Klaus Günther, responsabilidade é a vinculação de uma dada ação ou omissão a um sujeito determinado, realizada por outrem ou perante outrem. Desse conceito extraem-se um componente individual, que Günther chama de “estrutura formal”, consistente na imputação de um fato a um indivíduo específico que suporta as suas conseqüências, e um componente social, que ele denomina “função social”, eis que a imputação é sempre levada a cabo pela sociedade ou, mesmo quando é realizada pelo próprio indivíduo, dá-se invariavelmente perante o grupo social (2002, p. 108). Dada essa dupla dimensão, a responsabilidade opera, via de regra, de modo pendular, pelo qual a imputação oscila entre indivíduo e sociedade, recaindo ora sobre o sujeito, ora sobre elementos externos a ele, sejam as circunstâncias, o acaso, pessoas outras ou a sociedade mesma.

A fim de que a responsabilidade não sobrecarregue nem o indivíduo, vinculando-o ilimitadamente a toda sorte de eventos, nem a sociedade, com a exclusão da possibilidade de qualquer forma de imputação individual, Günther sugere uma “responsabilidade pela responsabilização” (2002, p. 112). Cuida-se de uma proposta segundo a qual os indivíduos avocam para si a atribuição de estipular as condições e a medida da imputação, chegando a uma decisão coletiva sobre a responsabilidade, alcançada de maneira deliberativa, como produto de um processo comunicativo.

O caráter eminentemente dialógico da justiça restaurativa, cujo esteio reside justamente na abertura de uma via de comunicação entre vítima, ofensor e comunidade, parece, à primeira vista, consentâneo com uma tal proposta de “responsabilidade pela responsabilização”. De fato, a possibilidade do encontro cria o *locus* perfeito para uma decisão partilhada sobre a atribuição da responsabilidade, que se afaste das soluções antípodas centradas ora no indivíduo, ora na sociedade.

Realmente, a adoção de mecanismos restaurativos implica uma grande transformação nas percepções tradicionais sobre a responsabilidade. Na verdade, contudo, é como se revolucionasse apenas uma das faces do fenômeno, deixando a outra intocada ou, pior, abandonando-a completamente. A justiça restaurativa, por assim dizer, amplia sobremaneira a discussão sobre o alcance da responsabilidade, mas adota como ponto de partida uma condição de responsabilização inquestionável.

Subjacente à construção de uma justiça restaurativa está a idéia de “*responsive regulation*” ou, numa tradução livre, “regulação responsiva”¹³, noção criada pelo teórico restaurativo australiano John Braithwaite (2002), que sugere que seja dada ao Estado a possibilidade de modular sua atuação de acordo com a necessidade de uma resposta mais ou menos interventiva para a coibição do crime no caso concreto. Critica-se o formalismo regulatório que determina, *a priori*, as respostas cabíveis em cada situação, sem atenção às peculiaridades das circunstâncias do caso, defendendo-se a possibilidade de livre escolha da solução, caso a caso.

Para operacionalizar uma regulação responsiva, Braithwaite constrói uma pirâmide regulatória que espelha a gradação das formas de reação possíveis, das menos às mais interventivas (2002, p. 31). Na base da pirâmide, está a *persuasão*, momento mais aberto e receptivo da regulação, em que a solução é deliberada pelas partes. É a base da pirâmide, na etapa da persuasão, o *locus* da justiça restaurativa. A persuasão deve sempre ser o ponto de partida, devendo-se ascender a respostas mais interventivas somente nos casos em que ela não obtiver êxito. Procede-se, assim, ao próximo nível da pirâmide, a *dissuasão*, que geralmente engloba a maior parte das sanções administrativas e civis, além, talvez, das criminais não privativas de liberdade; caso falhe também a dissuasão, chega-se ao cume da pirâmide regulatória, com a *incapacitação*, que abrange medidas como a prisão e a revogação de licenças, por exemplo. Se o insucesso de uma determinada reação ocorre quando as vantagens auferidas com a violação excedem as desvantagens impostas pela resposta legal, é necessária a escalada da pirâmide, até que a obediência seja a opção mais racional.

Como se vê, a proposta de uma *responsive regulation* levada a cabo pela utilização de uma pirâmide regulatória não dista muito da concepção do direito penal como *ultima ratio*. Ocorre que o caráter de última instância do direito penal é comprometido pela existência de respostas pré-determinadas a situações de antemão selecionadas. A partir do momento em que a reação deixa de ser previamente estipulada, torna-se possível, então, relegar soluções mais severas apenas para casos efetivamente mais graves, e a punição deixa de ser um imperativo iniludível.

Entretanto, embora abra espaço para a flexibilização do *alcance* da responsabilidade, isto é, permita a discussão das conseqüências deriváveis de uma dada ação ou omissão, a justiça restaurativa, fundada em uma idéia de regulação responsiva, não põe em pauta a *determinação* da responsabilização. Pelo contrário, restringe sobremaneira a discussão sobre a possibilidade ou não de imputação. Isso porque, se no sistema penal tradicional, a responsabilização é o produto de um processo realizado em contraditório, no qual a imputação e a não imputação digladiam-se até que uma se sobreponha à outra, na justiça restaurativa a imputação é a condição *sine qua non* da realização do próprio processo, que não chega a se desenrolar se não há prévia responsabilização, entendida aqui, com apoio em Günther (2002), como a vinculação do sujeito ao fato perante outrem. Assim, a discussão a respeito da determinação da responsabilidade, ou seja, se é ou não possível haver imputação, é excluída da deliberação, eis que

premissa do início do processo deliberativo. A submissão de um indivíduo, ainda que voluntária, a um processo restaurativo, embora possa passar ao largo da questão da culpa¹⁴, significa implicitamente a aceitação de alguma forma de responsabilização, a qual fica fora da esfera do deliberável.

A imperatividade da responsabilização reside na noção de inexorabilidade de Braithwaite, para quem "*the fundamental resource of responsive regulation is the belief of citizens in inexorability*" (2002, p. 34). Isso quer dizer que, seja qual for a espécie de intervenção escolhida – persuasão, dissuasão ou incapacitação –, ela deve ser certa e inescapável. Nesse argumento, Braithwaite chega até a valer-se do célebre brocardo de Beccaria, sem, porém, citá-lo, sobre a importância da certeza da punição em detrimento da severidade da pena, no que toca ao respeito à lei (2002, p. 121).

Assim, por conta da inexorabilidade, a não-responsabilização, na justiça restaurativa, é impensável e, portanto, não está sujeita à fórmula dialógica. Curiosamente, Zehr critica a justiça retributiva pela relevância que dá à fixação da culpa, reprovando a centralidade dada ao passado (1995, p. 66), mas essa crítica só é possível porque a justiça restaurativa, ao afirmar de antemão a imputação pela simples concordância do indivíduo em participar do processo restaurativo, prescinde de qualquer avaliação subjetiva relativa ao dolo e à culpa exatamente porque a responsabilidade já está dada.

Nesse ponto, o pêndulo da responsabilidade inclina-se sobre o indivíduo. Se a imputação é indispensável para a ignição do processo, e se ela é dada por iniciativa do indivíduo, é preciso, para a sobrevivência e a efetividade de uma justiça restaurativa, que esse indivíduo esteja disposto a ser o artífice da própria responsabilização. Faz-se necessário, então, que o pendor para a auto-imputação seja internalizado pelo sujeito, o que, na teoria de Braithwaite (1999), é promovido pela "*reintegrative shaming*", ou, numa tradução livre, "vergonha reintegrativa". Todo crime é seguido de uma reação de desaprovação social, que se traduz na inculcação de vergonha sobre o sujeito; essa vergonha, no entanto, pode tanto se esgotar em si mesma, levando à marginalização do indivíduo, cuja estigmatização o leva a aprofundar-se na cultura do crime, quanto ser completada por uma reação adicional de reaceitação do indivíduo pela comunidade, o que proporciona a sua reintegração¹⁵. A vergonha reintegrativa é essa última modalidade, sendo importante, tanto na construção de mecanismos internos de reprovação a partir de experiências de vergonha reintegrativa observadas no dia-a-dia, em uma função marcadamente pedagógica, quanto no encaminhamento de casos em que a consciência por si mesma não é capaz de inibir o crime¹⁶. É justamente nessa dupla forma de atuação que a vergonha reintegrativa estimula que a iniciativa de reivindicação da responsabilidade parta do próprio indivíduo. A vergonha incrustada no ânimo do indivíduo, na qual vem embutido um desejo de reintegração, é que conduz à aceitação de alguma forma de responsabilização. Ademais, a vergonha reintegrativa também é indutiva da auto-imputação no exercício de sua função pedagógica, quando estimula o indivíduo a replicar os exemplos de "vergonha reintegrativa" que já presenciou.

A legitimidade da justiça penal

Grande parte das formulações sobre a justiça restaurativa parte de um diagnóstico de completa falência da justiça penal tradicional (Rolim, 2004; Scuro Neto, 2004; De Vitto, 2004; Pinto, 2004; Zehr, 1995). Na elaboração desse mapa da situação atual, evocam muitos dos apontamentos lançados pelos estudos da criminologia da reação social; curiosamente, no entanto, valem-se das suas contribuições como fatos do domínio público, sem praticamente qualquer referência expressa à produção criminológica que, a partir dos anos sessenta, desvendou as máculas do sistema penal.

A desvinculação com a tradição criminológica é acompanhada invariavelmente de uma tentativa de pairar sobre o debate travado no seio da criminologia, alçando-se a justiça restaurativa sempre como uma espécie de terceira via, como um ponto neutro e equidistante, ora como modelo conciliador de posições “liberais” e “conservadoras” (Braithwaite, 2002, p. 10), ora como um “salto quântico”, uma “síntese dialética” entre as ideologias “repressiva” e “sociológica”, que “transcenderia o debate entre a Criminologia Clássica e a Criminologia Crítica” (Pinto, 2004, p. 59).

Ora, se a justiça restaurativa não bebe diretamente da fonte da criminologia da reação social, embora apele de forma mediata a seus argumentos, será obrigada a construir sua legitimidade sobre outros fundamentos. Esses fundamentos são o *consenso* e o *procedimento*.

Entre os teóricos da justiça restaurativa, Braithwaite é aquele cuja formação criminológica aparece mais clara, não obstante seu objetivo seja superá-la. Na elaboração de sua teoria sobre a vergonha reintegrativa, ele esforça-se para integrar diversas correntes criminológicas¹⁷, dando ênfase especialmente ao *labeling approach*. A estigmatização estudada pela teoria do etiquetamento é usada como contraponto para a construção da vergonha reintegrativa, que dela distaria por conter o elemento adicional da reaceitação. No entanto, na tarefa de diferenciação em relação ao *labeling*, Braithwaite questiona as suas premissas. Tenta assim encontrar um substrato real no conceito de crime, que se afaste da redução do crime a uma simples definição, decorrente da reação das instâncias de controle social. Daí, conclui que por mais arbitrário possa parecer o processo de etiquetamento das condutas, o fato é que o sujeito age mesmo sabendo que sua conduta será etiquetada como crime; assim, “*it is the defiant nature of the choice that distinguishes it (the criminal choice) from other social actions*” (1999, p. 2). Dessa forma, existe uma certa homogeneidade nas várias condutas definidas como crime, que reside no fato de que as escolhas são feitas pelo ator no conhecimento de que ele está desafiando uma prescrição penal e de que sua conduta é entendida socialmente como criminosa. Esse conhecimento, que unifica a variada gama de comportamentos criminosos, decorre da existência de um *consenso* sobre o caráter criminoso dessas condutas (1999, p. 3-4): “*the theory of reintegrative shaming assumes that there is a core consensus in modern Western societies that compliance with the criminal law is an important social goal*” (1999, p. 38). Esse consenso é mais patente nos chamados “*predatory crimes*”, aqueles em que uma pessoa se porta como o predador de outra, identificados como os crimes contra a pessoa e a propriedade (1999, p. 4, 39 e 95); nos demais,

nos quais não existe um tal grau de consenso, reconhece-se a inaplicabilidade da teoria da vergonha reintegrativa (1999, p. 3-4). Portanto, a legitimidade da teoria da *reintegrative shaming*, que fundamenta a adoção de uma justiça restaurativa, provém da crença na existência do *consenso*.

Ademais, a legitimidade da justiça restaurativa é extraída do fato de seu procedimento ser um meio mais eficaz em promover o respeito à lei (*compliance*). Daí da importância do “*how*” (Zehr, 2002, p. 25). Cuida-se de um raciocínio silogístico segundo o qual: (i) se a solução é obtida de modo dialógico, ela é encarada como mais justa que uma reação imposta; e (ii) vendo-a como mais justa, o indivíduo tende a aceitá-la como legítima e, assim, respeitá-la¹⁸. A conclusão decorrente da união das premissas maior e menor é a tendência de maior observância da solução obtida pelo processo restaurativo. Trata-se, então, de uma legitimação derivada das peculiaridades do *procedimento*.

A participação no processo

Uma das particularidades da justiça restaurativa é sua preocupação inclusiva, que fragmenta a atenção, antes destinada exclusivamente ao ofensor, em três, repartindo-a entre o próprio ofensor, a vítima e a comunidade¹⁹. Por esse motivo, o envolvimento extrapola os limites da participação admitida no processo penal. Na verdade, as modalidades de processos restaurativos são diferenciadas entre si conforme o menor ou maior grau de participação. Assim, nas conferências entre vítima e ofensor (*victim offender conferences*), a participação é restrita a esses dois atores; nas conferências de grupo familiar (*family group conferences*), abre-se espaço para a participação da família e, enfim nos círculos restaurativos (*circle approaches*), cabe a participação também de membros da comunidade (Zehr, 2002, p. 47-52). Existe a tendência de preferir processos mais inclusivos, rejeitando-se a mediação, pela sua proximidade com a natureza adversarial da justiça retributiva (Braithwaite, 2002, p. 249) e pelo fato de que, na justiça restaurativa, não existe o nivelamento total das partes característico da linguagem neutra da mediação, já que o ofensor tem de admitir alguma responsabilidade (Zehr, 2002, p. 9).

Embora já se tenha dito que “a apropriação política da noção de comunidade, uma noção onipresente nas teorias e nas práticas da justiça restaurativa, visa preencher o vazio deixado pela retirada progressiva do Estado em suas atividades de controle do crime” (Jaccoud, 2005, p. 166), a importância conferida à comunidade não implica a sub-rogação do Estado. Zehr ressalta enfaticamente que a justiça restaurativa não é necessariamente um substituto para o sistema legal de justiça, que retém o papel de guardião dos direitos fundamentais e, mais ainda, não é necessariamente uma alternativa à prisão, sendo admitidos processos restaurativos já na fase de execução da pena privativa de liberdade, como parte de um programa de transição (2002, p. 12-3, 53-4). As propostas de adoção da justiça restaurativa de Zehr, portanto, sempre pressupõem uma integração à justiça penal tradicional, seja “civilizando” o seu procedimento – isto é, aproximando-o da justiça civil –, seja inserindo uma “pista” (*track*) de justiça informal na via formal (1995, p. 215-22). Para Braithwaite, a própria idéia de pirâmide regulatória pressupõe a presença latente do Estado, como artifice das

etapas de dissuasão e incapacitação. Mesmo na fase da persuasão, a justiça estatal, para ele, pode ser mantida para cuidar da determinação da responsabilidade, lidando com questões relativas à culpa, devendo, depois de afirmar a possibilidade de imputação, devolver o caso à comunidade (1999, p. 180). Ademais, a justiça formal é um meio de mitigar os excessos da justiça informal, sendo necessária também para criar a sensação de inexorabilidade imprescindível para a efetividade da regulação responsiva (2002, p. 35, 166). Por fim, o Estado também é reputado como importante ator na tarefa de “*shaming*”, já que sua atuação pode despertar a comunidade para a “vergonha reintegrativa” (1999, p. 97).

III. Confronto entre a justiça restaurativa e a criminologia da reação social

Já dispondo, ao menos em linhas gerais, do arsenal teórico acumulado pela criminologia da reação social, é possível, com base nos traços da justiça restaurativa anteriormente esboçados, identificar entre ambos um importante ponto de contato, pelo qual parece haver alguma aproximação, e dois pontos de estrangulamento, óbices à satisfatória adequação da justiça restaurativa em relação à criminologia da reação social. Como ponto de contato, figura a *preocupação com a reintegração*; como pontos de estrangulamento, a *presunção de consenso* e o *acoplamento ao sistema penal*.

Preocupação com a reintegração

Na elaboração de sua proposta de vergonha reintegrativa, Braithwaite (1999) tem como interlocutor privilegiado o *labeling approach*. Incorpora, de fato, como ponto de partida das suas próprias investigações, o diagnóstico do caráter estigmatizante da atuação do sistema penal realizado pela teoria do etiquetamento, mas, depois dessa convergência inicial, dela procura tomar distância, no intuito de formular uma contribuição original.

Para o teórico, o *labeling approach* falha por sua parcialidade. Ao ressaltar exclusivamente o caráter negativo da vergonha precipitada pela estigmatização, escapam da sua perspectiva as suas eventuais potencialidades como método de controle da criminalidade, o que culmina na polêmica proposta de não-intervenção da teoria do etiquetamento²⁰. Todo o trabalho de Braithwaite empenha-se, então, na exploração dos aspectos positivos da vergonha, o que se dá pela atenção ao seu caráter dicotômico, isto é, a oposição entre a “vergonha desintegrativa”, associada à estigmatização apontada pelo *labeling approach*, e a “vergonha reintegrativa”, na qual as expressões de desaprovação da comunidade são seguidas por gestos de reaceitação (1999, p. 55).

Não obstante a aparente contraposição entre Braithwaite e o *labeling approach*, a proposta de uma justiça criminal que se fundamente na idéia de vergonha reintegrativa nada mais é que uma tentativa de reformular o sistema penal à luz dos apontamentos da teoria da rotulação. Nesse sentido, ainda que resulte em uma solução diversa da que foi levantada pela própria teoria do etiquetamento, a teoria da vergonha reintegrativa dá sinais de que absorveu e processou as críticas do *labeling approach*,

construindo uma resposta que, no que toca à neutralização da estigmatização, gera os mesmos resultados que a própria não-intervenção. Cuida-se somente de um meio diverso para a consecução de um fim comum às duas teorias. Ao conferir potencial reintegrativo à vergonha que detona o processo de estigmatização, o teórico obstaculiza a produção de efeitos deletérios sobre a identidade individual e, assim, interrompe o desenvolvimento da carreira que culminaria na desviação secundária, dando conta, satisfatoriamente, das críticas da teoria do etiquetamento.²¹

Se, no entanto, sob a perspectiva do *labeling approach*, a justiça restaurativa bem dá conta do problema da estigmatização, não se pode afirmar o mesmo do ponto de vista da criminologia crítica. É certo que a efetividade da vergonha reintegrativa depende, a fim de que o indivíduo sintá-se impelido a acatar espontaneamente alguma forma de responsabilização, da interiorização de certas concepções sobre o fenômeno criminal – o próprio Braithwaite ressalta que esse mecanismo só é efetivo em condições de consenso sobre a reprovabilidade da conduta (1999, p. 39). Se adotada a perspectiva crítica, é de se supor que a construção de um consenso em torno do crime e do sistema penal não escaparia, hoje, da influência das representações ideais correspondentes à preservação do estado de coisas vigente, o que levaria, inevitavelmente, à reprodução dos mesmos juízos e à consolidação das mesmas distorções já presentes no sistema penal atual, ensimesmado na repressão das condutas contrárias à manutenção da estrutura social.

Promovendo o enraizamento das concepções vigentes sobre o crime e a reação social na comunidade e no próprio indivíduo, a vergonha reintegrativa só os dotaria de uma aparência mais natural – e menos impositiva –, conferindo ao sistema penal novo fôlego e forjando-lhe, enfim, uma legitimidade contraproducente na tarefa de sua superação. A estigmatização não mais seria necessária para a reprodução das desigualdades sociais, uma vez que ela estaria assegurada pela simples instalação, no imaginário da comunidade e do indivíduo, de representações sobre o fenômeno criminal suficientes, por si só, para tanto.

Presunção do consenso

Tanto os críticos Taylor, Walton e Young (1997), quanto Braithwaite (1999) atentam para a insuficiência do conceito de definição na abordagem do crime. Isso porque o desvio apenas pode ser atribuído em caráter de exclusividade à definição quando se tratar de uma ação física absolutamente nova; caso contrário, o acúmulo constante de significados sociais levará a identificação daquela ação, pelo próprio desviado, com a noção de desvio, independentemente da intervenção da reação social.²²

Se, contudo, Taylor, Walton e Young explicitam essa falha do *labeling approach* com o intuito de demonstrar que o crime é um fenômeno complexo, que exige a sua contextualização em um âmbito mais amplo que o da simples definição e, assim, utilizam a teoria do etiquetamento como um degrau para ir *além*, Braithwaite aproveita-se do gancho dado pelos criminólogos críticos para relegar a definição a segundo plano e, assim, *retroceder* ao ato, caminhando de volta do fato institucional ao fato bruto, e *retornar* ao indivíduo.

Desprezando a relevância da definição como lente analítica do crime, Braithwaite é obrigado a dar um passo atrás em direção à conduta, para, a partir dela, extrair elementos que justifiquem o tratamento único dado aos atos lançados sob a categoria comum de crime. Verifica, então, que o comum em todos os atos definidos como desviados é o fato de que os desviantes *sabem* de que se cuida de um desvio – independentemente da reação social concreta, o criminoso sabe que o ato que pratica é definido como crime e, uma vez exposto a público, será tratado como tal. A razão desse conhecimento, conforme o teórico, é a existência de um consenso social em torno da reprovação de certos comportamentos, os chamados crimes predatórios.

Realmente, é inegável a existência de um certo consenso social a respeito da criminalização de determinadas condutas, independente da tipificação estatal, e seria no mínimo equivocado não reconhecê-la. Os vínculos de sociabilidade são construídos, no entanto, a partir da disposição dos indivíduos em uma dada ordem social, da qual derivam formas de consciência específicas. Noções abstratas como “valores” não têm existência autônoma e, portanto, não podem servir como o referencial da coesão social. A organização social se assenta, sem dúvida, sobre bases conflituosas, fundadas na desigual especialização dos papéis sociais na divisão social do trabalho. Isso, no entanto, não significa a ausência de consenso: as representações que emanam da reprodução diária das condições de vida estão circunscritas à ordem social vigente e, constringidas a ela, tendem a ser-lhes sempre consentâneas, convergindo para a sua preservação. Por assim dizer, em uma sociedade que alicerça a reprodução da existência sobre a propriedade, as representações ideais certamente concorrerão, consensualmente, para sua manutenção, não obstante o conflito sob ela comprimido. Como ressalta Young, tudo isso autoriza a compreensão do consenso como uma imposição da estrutura social - e não, ingenuamente, como um acordo livremente negociado em torno de valores comuns (1980, p. 100-104).

Braithwaite não atribui, no entanto, o consenso a uma dada disposição das forças materiais na estrutura social, como Young, preferindo identificá-lo como expressão da existência de interesses comuns que reforçam a coesão social. Negando o caráter imposto do consenso, ele refuta também a presença latente do conflito e regride à visão reservada à sociedade pela criminologia etiológica. Tal como sucedia no interior desse paradigma, se o problema não reside na sociedade, na qual reina um consenso inquebrantável, só pode ser encontrado no indivíduo, que deve, então, ser o objeto de todas as formulações. É por esse motivo que a teoria de Braithwaite sobre a vergonha reintegrativa e, nesse ponto, também as formulações de Zehr (1995; 2002) têm como mote a construção de um modelo de justiça que consiga fazer florescer no indivíduo o ânimo espontâneo de conformidade com a lei. Toda a elaboração da justiça restaurativa, nesse sentido, gravita em torno do indivíduo, na medida que a sua colaboração é, ao mesmo tempo, a chave de ignição e o objetivo mesmo do processo, o que, sem dúvida gera condições mais propícias a um melhor funcionamento do sistema penal.

Assim, a visão conflitual da sociedade subjacente a todas correntes da criminologia da reação social não está presente na justiça restaurativa que, ao contrário, vale-se da presunção do consenso para lograr atingir o indivíduo.

Acoplamento ao sistema penal

Nenhum dos modelos de justiça restaurativa explicitados propõe a sua implementação de modo independente do sistema penal atual. Ao contrário, prega-se o acoplamento da justiça restaurativa à justiça tradicional, ou em uma linha contínua, em que o modelo restaurativo figuraria como uma espécie de ante-sala do sistema tradicional (Braithwaite, 2002), ou em linhas paralelas, uma informal e outra formal, mas com um intercâmbio constante entre ambas, ou ainda como uma mera infiltração na justiça penal, que a amenizaria, aproximando-a da justiça civil (Zehr, 1995). A permanente tensão entre as funções retributiva e restaurativa provocada por esse acoplamento, no entanto, mina qualquer possibilidade satisfatória de correspondência à criminologia da reação social, especialmente no que toca às questões da definição, da seletividade e da transformação.

Com efeito, se, como atenta Searle, a definição remonta à necessidade de atribuição de uma função de estatuto, a preservação da função retributiva do sistema penal continuará exigindo a qualificação de certos comportamentos como crimes. Ainda que, de modo eufemístico, opere-se uma mudança de terminologia, passando-se a designar o crime não mais como tal, mas genericamente como “situação problemática” (Hulsman; Bernat de Celis, 1993), ainda será preciso imputar ao fato um *status* diferenciado para que, fracassado o exercício da função restaurativa, possa-se dar prosseguimento à realização da função retributiva. Somente com a reorientação completa do sistema penal para uma nova função será possível proceder a definições substancialmente diversas das que hoje compõem o conceito de crime. Se o crime é definido em função da pena, caso ela não subsista, cedendo lugar à reparação, também prescindível será a noção mesma de crime, tal como hoje ela se coloca. Nesse sentido, o sistema de normas constitutivas que integra o direito penal poderá ser substituído por outro sistema constitutivo, com características distintas.

Ademais, acoplada ao sistema penal tradicional, a justiça restaurativa torna-se herdeira de uma construção jurídica acabada, deixada intacta por conta do horizonte restrito desse modelo. A justiça restaurativa, como visto, sorve legitimidade do *procedimento* e, por essa razão, só é capaz de influir, em alguma medida, sobre a criminalização secundária, isto é, a seleção operada pelas instâncias oficiais de controle da criminalidade que atuam na persecução penal. O momento legislativo da criminalização primária, isto é, a escolha do rol de comportamentos definidos como crimes, é legado à justiça restaurativa sem qualquer alteração, como um dado pronto. Assim, é praticamente impossível que ela possa ter algum efeito sobre a seletividade operada no nível da criminalização primária. Uma vez que, tal como demonstrado, a justiça restaurativa abre à discussão somente o *alcance* da responsabilidade, e não a sua *determinação*, a auto-imputação a ser realizada pelo indivíduo como condição ao processo restaurativo terá

como critério norteador, certamente, a definição de crime constante da lei penal.

Se a eliminação da seletividade da criminalização primária é definitivamente inviável pela mão da justiça restaurativa, não é menos questionável quanto à criminalização secundária. O aprisionamento da justiça restaurativa no interior do Estado implica forçosamente a reprodução, mesmo no desenrolar do procedimento restaurativo, dos mecanismos seletivos intrínsecos ao próprio sistema político. Tal seletividade poderia, em princípio, ser relativizada pela participação significativa da comunidade. Mas, se uma das estratégias da criminologia crítica é precisamente a devolução do controle à comunidade, como estímulo ao desenvolvimento de formas sociais de autogestão, a presença impositiva do Estado nos bastidores do sistema penal é um claro empecilho nessa direção, o que torna estéril a ênfase ufanista dada à participação da comunidade pelos modelos restaurativos de justiça.

A noção de pirâmide regulatória de Braithwaite, com o Estado funcionando como a espada de Dâmocles²³ (2002, p. 119) por trás da inexorabilidade, quando a persuasão falha, da escalada na pirâmide em direção à dissuasão e à incapacitação, faz com que a justiça restaurativa possa ser encarada como apenas mais um instrumento na “caixa de artefatos” estatal na tarefa de controle social (Pavarini, 2002, p. 111). Nesse sentido, em vez de transformar o sistema penal no sentido da sua redução, a justiça restaurativa incrementa o leque de opções do Estado e aumenta o controle que ele mantém sobre a sociedade, como “um meio paralelo de ampliação do poder do Estado de punir” (Karam, 2004, p. 32), que nada contribui com a superação do sistema penal. Integra, em realidade, o quadro de transformações atuais na política do controle, adequando-se aos três movimentos detectados por Cirino dos Santos: (i) a expansão geral do controle para um maior número de pessoas; (ii) a aceleração da passagem pelo sistema, abrangendo mais pessoas ao mesmo tempo; e (iii) a bifurcação, pela redução do rigor destinado a “crimes menos perigosos” para a legitimação da severidade reservada para os “crimes mais perigosos” (1981, p. 81).

A justiça restaurativa é, em verdade, um produto da insustentabilidade daquilo que Offe chama de “seletividade divergente”. Como visto, as seletividades positiva e negativa do Estado são escamoteadas por uma terceira seletividade, cuja função é precisamente ocultar o caráter seletivo do sistema político. Entre a função de coordenação e de repressão e a função de ocultação da seletividade, existe uma tensão latente, que tende a se ampliar até o ponto de colisão (1984, p. 168). Ocorre que o Estado pode se anteciper a essa colisão por meio de dois artifícios: a despolitização dos temas conflituos, com sua devolução à sociedade, e a radicalização da repressão²⁴. Nesse sentido, no momento em que a subsistência do discurso penal liberal entra em franca contradição com o recrudescimento das práticas perversas do sistema penal, a justiça restaurativa emerge como um mecanismo de despolitização que simultaneamente viabiliza a radicalização da repressão: ao mesmo tempo em que devolve certos conflitos à sociedade, permite, pela melhor alocação dos recursos disponíveis,

uma maior eficiência repressiva ao Estado no gerenciamento desses e de outros conflitos. Daí a insistência, já detectada, dos teóricos da justiça restaurativa, em colocá-la como uma terceira via entre as posições liberais e as conservadoras – ela é justamente uma válvula de escape para a tensão latente entre ambas.

Como notado pela criminologia crítica, uma significativa alteração do sistema penal depende da transformação estrutural da própria sociedade. Entretanto, a subordinação da modificação do sistema penal à transformação da sociedade como um todo não escusa a tomada de certas atitudes estratégicas na redução do sistema penal. Para que a justiça restaurativa imponha-se como verdadeira alternativa, figurando, nos termos de Mathiesen (1974), como uma *reforma negativa*, é preciso que não se reduza a um *exemplo*, com o risco de absorção; é necessário que ela se aproxime da estratégia de *efetivação*, atuando por fora do sistema, para a sua *deposição*. Para tanto, deve ensaiar, tanto quanto possível, uma desvinculação dos mecanismos seletivos de criminalização primária e secundária, vindo acompanhada de um programa maciço de descriminalização e da participação efetiva da comunidade, além de ser liberada da circunscrição *ratione materiae* aos crimes considerados menores, com a pretensão de figurar como algo além que um simples anexo do sistema penal. Do contrário, assumindo-se como *reforma positiva*, não será nada mais do que um método mais eficaz e mais legítimo de controle social.

IV. Conclusão

A transformação de um sistema, qualquer que seja ele, apenas pode dar-se de forma paulatina, em consonância com o que Thomas Mathiesen chama de “o inacabado”, uma estratégia que ele compara à elaboração de um esboço que nunca chega a termo, em constante renovação (1974, p. 13). O “inacabado” obtém-se pelo afinamento permanente das fronteiras que blindam um sistema; assim, a transformação de um sistema deve ser iniciada, sempre, com a dissolução das linhas divisórias que o protegem, para que, posteriormente, seja possível atacá-lo em seu núcleo.

A justiça restaurativa certamente significa um duro golpe contra as fronteiras que guarnecem o sistema penal. Ainda não encontrou, todavia, o modo como atingir o seu centro. Talvez seja capaz de fazê-lo à medida que se aproxime das lições legadas pela criminologia da reação social. No momento, entretanto, o confronto, mesmo que perfunctório, entre os postulados da criminologia da reação social e os traços gerais dos modelos atuais de justiça restaurativa demonstra a incompatibilidade entre ambas. Pelo menos nos moldes em que atualmente se apresentam, tais modelos contêm limitações, expressas especialmente na *presunção do consenso* e no *acoplamento ao sistema penal atual*.

O único ponto de aproximação entre a função penal reparatória, tal como ela se encontra nos modelos restaurativos de justiça, e a criminologia da reação social, consiste na sua *preocupação com a reintegração*. Curiosamente, no entanto, essa aproximação só é possível na abordagem do paradigma da reação social que menos se distancia do paradigma

etiológico, enxergando a estigmatização como causa da desviação secundária. Se, ao contrário, a estigmatização é contextualizada em conformidade com o seu papel na estrutura social, percebe-se que, mesmo a eliminando, a justiça restaurativa mantém mecanismos que desempenham a mesma função de reprodução da desigualdade social.

É possível concluir, portanto, que os modelos restaurativos de justiça, pelo menos nos moldes esboçados pelos seus mais representativos teóricos, não respondem satisfatoriamente aos apontamentos da criminologia da reação social e, por esse motivo, pode-se ousar a afirmação de que ainda estão presos ao paradigma etiológico²⁵. Considerando que tal conclusão foi obtida pelo confronto teórico entre ambos, é possível, obviamente, que ela não sobreviva a uma constatação empírica. Fica, contudo, lançado como desafio à justiça restaurativa um olhar mais atento à criminologia da reação social, da qual, sem dúvida, poderá extrair subsídios valiosos para seu desenvolvimento futuro.

Notas

1. Um outro ponto em comum, como se verá, é a visão conflitual da sociedade, que leva Shecaira a se referir a esse novo paradigma criminológico como *criminologia do conflito* (2004, p. 134). Trata-se de uma opção válida que somente não é aqui adotada para que não haja qualquer confusão em relação à teoria conflitual da criminalidade, apenas uma das três correntes do paradigma da reação social ou da criminologia do conflito. Embora também não se trate de uma nomenclatura livre de equívocos – já que os criminólogos críticos muitas vezes a utilizam para se referir especificamente ao *labeling approach* (Taylor; Walton; Young, 1997), preferiu-se aqui a expressão “reação social”, a exemplo de Aniyar de Castro (1983) e Andrade (1996).
2. Segundo Becker, “*the person who is supposed to have broken it (the social rule) may be seen as a special kind of person, one who cannot be trusted to live by the rules agreed by the group*”. Essa pessoa é o *outsider* (1991, p. 1).
3. “*The whole point of the criminal law is regulative, no constitutive. The point is to forbid, for example, certain antecedently existing forms of behavior such as killing. But to make the regulations work, there must be sanctions, and that requires the imposition of a new status on the person who violates the law. Thus the person who kills another (X term), under certain circumstances (C term), and is found guilty of so doing is now assigned the status of ‘convicted murderer’ (Y term, and hence, institutional fact); and with that new status come the appropriate punishments. Thus the regulative ‘Thou shalt not kill’ generates the appropriate constitutive ‘Killing, under certain circumstances, counts as murder, and murder counts as crime punishable by death or imprisonment’.*” (Searle, 1995, p. 50).
4. “*Originally developed in studies of occupations, the concept [of career] refers to the sequence of movements from one position to another in an occupational system made by any individual who works in the system*” (Becker, 1991, p. 24).
5. “*Three grossly different types of stigma may be mentioned. First there are abominations of the body – the various physical deformities. Next there are blemishes of individual character perceived as weak will, domineering or unnatural passion, treacherous and rigid beliefs, and dishonesty, these being inferred from a known record of, for example, mental disorder, imprisonment, addiction, alcoholism, homosexuality, unemployment, suicidal attempts, and radical political behavior. Finally there are the tribal stigma of race, nation, and religion, these being stigma that can be transmitted through lineages and equally contaminate all members of a family*” (Goffman, 1986, p. 4).
6. Entendida como “*any communicative work between persons whereby the public identity of an actor is transformed into something looked on as lower in the local scheme of social types*” (Garfinkel, 1956, p. 420).
7. O relativismo cultural fica patente; o *outsider* pode achar que os demais é que são *outsiders*: “*the rule breaker may feel his judges are outsiders*” (Becker, 1991, p. 2).

8. Nota-se que “ *they (the rules) are the object of conflict and disagreement, part of the political process of society*” (Braithwaite, 1991, p. 18).
9. Segundo Aniyar de Castro, “ não é realista uma atitude que: 1) aumente a visibilidade da conduta; 2) aumente a sua ofensividade (violando mais de uma norma, por exemplo); 3) aumente o consenso entre os diferentes níveis de controle social (transformando a oposição a uma norma em particular em uma oposição ao *sistema total*, ou fazendo com que os agentes desse controle passem por *brutais, ignorantes, corruptos*, por exemplo); 4) aumentando o poder de controle social (alarmando a coletividade ao ponto de que este poder tenha os seus recursos financeiros aumentados para a luta contra o crime)” (1983, p. 120).
10. Quando inexistentes ou ineficazes tais organizações burocráticas, cria-se um vácuo, um “espaço estrutural despolitizado”, fora do horizonte de ação do sistema político (Offe, 1984, p. 152).
11. O sistema penal é compreendido aqui nos termos de Baratta, para quem “ *el sistema penal no es únicamente el complejo estático de normas, sino más bien um complejo dinámico de funciones (proceso de criminalización) al cuál concurre la actividad de las diversas instancias oficiales, desde la del legislador hasta la de los órganos de ejecución penal y de los mecanismos informales de reacción social*” (1984, p. 77).
12. A distinção entre reformas positivas e reformas negativas lembra a diferenciação de Baratta entre a razão tecnológica – “que não consegue atuar senão sobre aquelas contradições do sistema que parecem suscetíveis de serem resolvidas no interior do sistema mesmo, levando a ideologia penal aos níveis mais avançados e humanitários e tentando melhorar e integrar as ferramentas da política criminal atual” – e a razão crítica – identificada como uma perspectiva racional de superação do sistema penal (2002, p. 214).
13. Segundo o *Cambridge International Dictionary of English*, “ *responsive means making a positive and quick reaction to something or someone*”. Segundo o Novo Dicionário Aurélio, responsivo é simplesmente “que contém resposta” ou “que responde”. Assim, a palavra, no idioma português, não tem a conotação positiva existente no inglês, mas traduz a mesma essência. Convém ressaltar, contudo, que a palavra inglesa denota receptividade, abertura.
14. Como ocorre quando se acolhe o principio do *nolo contendere*, abordado adiante.
15. “ *The crucial distinction is between shaming that is reintegrative and shaming that is disintegrative (stigmatization). Reintegrative shaming means that expressions of community disapproval, which may range from mild rebuke or degradation ceremonies, are followed by gestures of reacceptance into the community of law-abiding citizens. These gestures of acceptance will vary from a simple smile expressing forgiveness and love to quite formal ceremonies to decertify the offender as deviant. Disintegrative shaming (stigmatization), in contrast, divides the community by creating a class of outcasts*” (Braithwaite, 1999, p. 55).

16. *"Shaming is therefore both the social process which builds consciences, and the most important backstop to be used when consciences fail to deliver conformity"* (Braithwaite, 1999, p. 82).
17. Braithwaite faz referências às teorias do etiquetamento (Lemert, Becker, Kitsuse, Schur), das subculturas (Cohen, Miller, Sykes, Matza) do controle (Hirschi), da oportunidade (Merton) e da aprendizagem (Sutherland). Segundo ele, *"we do need control theory to bring young offenders to the doorstep of criminal subcultures; stigmatization (labeling theory) to open the door; and we need subcultural and learning theory to maintain the house as a rewarding place for secondary deviants to stay in"* (1999, p. 43).
18. Na formulação de Braithwaite: *"by resorting to more dominating less respectful forms of social control only when more dialogic forms have been tried first, coercive control comes to be seen as more legitimate"* e *"when regulation is seen as more legitimate, more procedurally fair, compliance with law is more likely"* (2002, p. 32-33).
19. A comunidade é entendida como a microcomunidade, nas quais os sujeitos estão vinculados pela ocupação de um mesmo lugar geográfico ou pelas relações que mantêm em si (Zehr, 2002, p. 27).
20. *"Contrary to the claims of some labeling theorists, potent shaming directed at offenders is the essential necessary condition for low crime rates. (...) The labeling perspective has failed to distinguish the crime-producing consequences of stigma that is openended, outcasting, and person- rather than offense- centered from the crime-reducing consequences of shaming that is reintegrative"* (Braithwaite, 1999, p. 4).
21. Isso é, claro, de forma geral. Na prática, como às vezes não há restrições quanto aos resultados possíveis, a justiça restaurativa pode chegar a soluções tão estigmatizantes quanto o sistema penal. O próprio Braithwaite cita o caso de um processo restaurativo ocorrido em Canberra, na Austrália, no qual o acordo consistiu em que o garoto acusado usasse publicamente uma camiseta com a inscrição *"I am a thief"* ("Eu sou um ladrão") (2002, p. 160).
22. Comparem-se as formulações de Taylor, Walton e Young e de Braithwaite, bastante similares. Para os primeiros: *"Solo oponiendo totalmente acción física y acción social puede la teoría de la reacción social sostener que una acción únicamente es desviada cuando así la definen los demás. Este enfoque se basa em la variación de los procesos sociales que dan origen a la rotulación. Sin embargo, la mayor parte de los actos desviados, y especialmente los delictivos, son actos físicos que tienen significados sociales claros. ¿Hay algún asaltante de bancos que no sepa que está realizando el acto social de robar? El apoderarse de un objeto (un acto físico) sin permiso de su dueño siempre será descrito como robo em aquellas sociedades em las que existe la institución de la propiedad privada. Por consiguiente, nuestra objeción a uno de los supuestos de la teoría da reacción social [labeling approach] es la siguiente: no actuamos em um mundo libre de significados sociales. Com la excepción de los comportamientos totalmente nuevos, la mayoría de la gente sabe muy bien cuáles actos son desviados y cuáles no. (...) A diferencia de*

esos teóricos, sostenemos que en su mayoría la conducta desviada es una cualidad del acto, porque la distinción entre conducta y acción radica en que la primera es meramente física y la segunda tiene un significado socialmente dado" (1997, p. 163-4). Para o último: "*Unlike labeling theorists, I therefore adopt the view that most criminality is a quality of the act; the distinction between behavior and action is no more than physical while action has a meaning that is socially given. (...) However arbitrary the labeling process, it is the fact that the criminal chooses to engage in the behavior knowing that it can be so labeled that distinguishes criminal choices from other choices*" (1999, p. 2).

23. Conforme a lenda, Dâmocles era um súdito da corte do rei Dionísio I, de Siracusa, em torno do século IV a.C., que invejava o poder do soberano. Farto de Dâmocles, o rei pergunta se o súdito gostaria de trocar de posição com ele, fazendo-se passar por rei durante um banquete, proposta que Dâmocles aceita de pronto. Mas o rei coloca sobre o seu trono uma espada presa por um fio de crina de cavalo e Dâmocles mal consegue aproveitar a refeição, por conta da preocupação com aquela ameaça pendendo sobre sua cabeça. O rei Dionísio I, então, mostra a Dâmocles que o poder não se resume a privilégios, vindo sempre acompanhado de riscos e responsabilidades.
24. A despolitização dos temas conflituosos consiste na reprivatização das funções de distribuição da organização estatal, que visa a "descarregar o aparelho estatal de expectativas e de responsabilidades, cuja conservação reduz sua capacidade de reação às necessidades funcionais da economia, podendo assim gerar conflitos", ao passo que a radicalização da repressão consiste no "uso da repressão e da disciplina, que têm como objetivo enfraquecer os conflitos políticos que inevitavelmente surgem, e canalizá-los para trilhas institucionalizadas" (Offe, 1984, p. 170-171).
25. Essa, também, a opinião de Alvíno Augusto de Sá. Nas suas palavras: "verifico que, se, de um lado, o movimento restaurativo avança no sentido de buscar um novo paradigma de justiça, que se afasta da justiça meramente punitiva, por outro lado, sua base conceitual do que seja crime e do que seja a tal 'recuperação' do homem condenado não me parece afastar-se do paradigma etiológico, ou melhor, não me parece aproximar-se do paradigma crítico, quando este escapa a uma mera relação de culpa e de responsabilidade, circunscrita a uma dupla agressor-vítima" ([2004?], p. 1). Isso porque "(os pressupostos e exigências da justiça restaurativa) não ultrapassam os limites do conflito pontual entre agressor e vítima e não alcançam as dimensões históricas do conflito que se instalou na vida do dito agressor, nos supracitados termos das relações de antagonismo e rivalidade entre a sociedade e ele" ([2004?], p. 7).

Referências

- ANIYAR DE CASTRO, Lola. *Criminologia da reação social*. Tradução e acréscimos de Ester Kosovski. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- BARATA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. 3. ed. Rio De Janeiro: Revan, 2002.
- BECKER, Howard. *Outsiders: studies in the sociology of deviance*. New York: Free Press, 1991.
- BLUMER, Herbert. *Symbolic interactionism*. Berkeley: University of California Press, 1998.
- BRAITHWAITE, John. *Restorative justice and responsive regulation*. New York: Oxford University Press, 2002.
- _____. *Crime, shame and reintegration*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- CIRINO DOS SANTOS, Juarez. *A criminologia radical*. Rio de Janeiro: Forense, 1981.
- DE VITTO, Renato Campos Pinto. Crime e castigo: justiça criminal, justiça restaurativa e direitos humanos. In: ROLIM, Marcos; DE VITTO, Renato Campos Pinto (Orgs.). *Justiça restaurativa: um caminho para os direitos humanos?* Porto Alegre: Instituto de Acesso à Justiça, 2004. v. 1, p. 45-54.
- GARFINKEL, Harold. Conditions of successful degradation ceremonies. *American Journal of Sociolog*, Chicago, v. 61, n. 5, p. 420-424, Mar. 1956. Disponível em: <Http:// Varenne.Tc.Columbia.Edu/ Bib/ Auth/Garfnharl.Html>. Acesso em: jul. 2005.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. 7. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- _____. *Stigma: notes on the management of spoiled identity*. New York: Touchstone, 1986.
- GÜNTHER, Klaus. Responsabilização na sociedade civil. Tradução de Flávia Portella Püschel. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 63, p. 105-118, jul. 2002.
- HULSMAN, Louk; BERNAT DE CELIS, Jacqueline. *Penas perdidas: o sistema penal em questão*. Tradução de Maria Lúcia Karam. Niterói: Luam, 1993.
- JACCOUD, Mylène. Princípios, tendências e procedimentos, que cercam a justiça restaurativa. In: SLAKMON, Catherine; DE VITTO, Renato Pinto; PINTO, Renato Sócrates Gomes (Orgs.). *Justiça restaurativa: coletânea de artigos*. Brasília: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005. p. 163-188.
- KARAM, Maria Lúcia. *Juizados especiais criminais: a concretização antecipada do poder de punir*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MATHIESEN, Thomas. *The politics of abolition: essays in political action theory*. Oslo: Universitetforlaget, 1974.
- MUÑOZ CONDE, Francisco. Los orígenes ideológicos de la nueva criminología. *Derecho Penal y Criminología*, Bogotá, v. 8, ns. 27-28, p. 229-237, sep./dic. 1985; ene./abr. 1986.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Tradução de Barbara Fraitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Biblioteca Tempo Universitário, 79. Serie Estudos Alemães).

PAVARINI, Massimo. Da perda da pena ao seu reencontro?: reflexões sobre uma "procura". In: ZOMER, Ana Paula (Org.). *Ensaios criminológicos*. São Paulo: Ibccrim, 2002. p. 91-125.

PINTO, Renato Sócrates Gomes. Justiça restaurativa: o paradigma do encontro. In: ROLIM, Marcos; DE VITTO, Renato Campos Pinto (Orgs.). *Justiça restaurativa: um caminho para os direitos humanos?* Porto Alegre: Instituto de Acesso à Justiça, 2004. v. 1, p. 55-75.

ROLIM, Marcos. Justiça restaurativa: para além da punição. In: ROLIM, Marcos; DE VITTO, Renato Campos Pinto (Orgs.). *Justiça restaurativa: um caminho para os direitos humanos?* Porto Alegre: Instituto de Acesso à Justiça, 2004. v. 1, p. 7-32.

SÂ, Alvino Augusto de. *Justiça restaurativa: uma abordagem psicológica no âmbito da execução da pena privativa de liberdade*. (Texto não publicado).

SCURO NETO, Pedro. Por uma justiça restaurativa "real e possível". In: ROLIM, Marcos; DE VITTO, Renato Campos Pinto (Orgs.). *Justiça restaurativa: um caminho para os direitos humanos?* Porto Alegre: Instituto de Acesso à Justiça, 2004. v. 1, p. 33-44.

SEARLE, John. *The construction of social reality*. New York: Free Press, 1995.

SHECAIRA, Sérgio Salomão. *Criminologia*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock, 1980. A criminologia crítica na Inglaterra: retrospecto e perspectivas. In: TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock (Orgs.). *Criminologia crítica*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos; Sergio Tancredo. Rio De Janeiro: Graal, 1980. p. 1-72.

_____. *La nueva criminologia: contribución a uma teoria social de la conducta desviada*. Traducción Adolfo Crosa. Buenos Aires: Amorrortu, 1997.

YOUNG, Jock. Criminologia da classe trabalhadora. In: TAYLOR, Ian; WALTON, Paul; YOUNG, Jock (Orgs.). *Criminologia crítica*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos; Sergio Tancredo. Rio de Janeiro: Graal, 1980. p. 73-112.

ZEHR, Howard. *Changing lenses: a new focus for crime and justice*. Waterloo: Herald Press, 1995.

_____. *The little book of restorative justice*. Intercourse, PA: Good Books, 2002. (Little Books of Justice and Peacebuildin).

Capítulo 24 - A mediação no contexto do sistema de solução de conflitos

Aiston Henrique de Sousa*

As discussões em torno da administração da justiça ocuparam grande parte dos debates políticos, jurídicos, sociológicos e de outras ordens nas últimas décadas no Brasil e geraram algumas dezenas de leis e emendas constitucionais, dentre as quais se destacam as leis e a emenda constitucional que criaram os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, as que implementaram várias reformas na legislação processual e a emenda constitucional que ficou conhecida como Reforma do Judiciário.

A intensidade dessas preocupações tem sentido, pois as mudanças sociais ultimamente verificadas repercutem de forma muito forte no sistema jurídico, e este se coloca como uma das bases da organização social. O direito, apesar da autonomia, não pode estar alheio aos sistemas que em torno dele gravitam mas, ao contrário, deve funcionar de forma acoplada a eles, através de procedimentos próprios.¹

Não obstante a enorme repercussão que os debates em torno da administração da justiça tiveram nos meios políticos e das modificações que geraram no sistema jurídico, nenhuma reforma legislativa foi capaz de atender às necessidades da administração da justiça, de modo a oferecer aos cidadãos brasileiros um sistema eficiente de acesso à justiça.

Por isso, é sempre oportuno buscar novas saídas para a denominada “crise da justiça” que se verifica nos sistemas judiciários em todo o mundo.

Na busca dessas novas “alternativas”, é necessário que se tenha em vista o sentido da garantia do acesso à justiça e que sejam observados

* Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Pernambuco e doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade de Lisboa. Juiz de direito, já tendo exercido cargos de Promotor de Justiça do Distrito Federal e Procurador Federal. Professor licenciado de Direito Processual Civil do Curso de Graduação em Direito e de Direito Contratual do Curso de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UPIS. Diretor geral da Escola da Magistratura do Distrito Federal em Brasília. No Tribunal de Justiça do Distrito Federal, já ocupou a função de Coordenador dos Juizados Especiais Cíveis. Suas principais publicações são: *A equidade e seu uso nos Juizados Especiais Cíveis*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005; Aspectos práticos da redução a termo. *Revista dos Juizados Especiais Cíveis*, Brasília, v. 10; A oralidade nos Juizados Especiais Cíveis. *Revista dos Juizados Especiais Cíveis*, Brasília, v. 9; jul./dez. 2000, além de outros artigos jurídicos. Participa com frequências de congressos, seminários e debates relacionados ao acesso à justiça, com temática que aborda o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis e mediação. Atua também em outras atividades voluntárias, na Associação dos Magistrados do Distrito Federal, AMAGIS-DF e na Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e no Instituto de Direito Internacional e Comparado de Brasília.

alguns parâmetros que devem funcionar como limites à utilização de instrumentos de acesso à justiça.

Um desses parâmetros é o objetivo da busca da justiça e da paz, valores basilares de qualquer sociedade civilizada, e em especial da brasileira, como subjaz no preâmbulo da nossa Constituição e que se expressa no rol dos direitos fundamentais constantes do artigo 5º, dos quais aponto os relacionados com o acesso à justiça e ao processo equitativo.

Além desses aspectos, a sociedade brasileira é comprometida com a comunidade internacional quanto à promoção do respeito aos direitos e liberdades fundamentais do homem e à observância desses direitos e liberdades, como consta da Carta das Nações Unidas.

Esse compromisso é representado pela adesão a catálogos de direitos fundamentais que vão desde a Declaração Universal dos Direitos do Homem, o Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos, a que o Brasil aderiu em julho de 1992, e no plano regional à Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), ratificada pelo Brasil em setembro de 1992.

Ademais, o Brasil submete-se à jurisdição da Corte Internacional de Justiça e da Corte Interamericana de Justiça, em relação às quais, diga-se de passagem, elevado percentual de casos examinados referem-se especificamente à violação do direito de acesso à justiça e de promoção de um processo equitativo.

Tanto o sistema interno quanto o externo de proteção dos direitos fundamentais exigem, como corolário de um processo justo, a indispensável presença de um Poder Judiciário forte e efetivo, não para adjudicar todo o campo da solução dos conflitos, mas para garantir que, no âmbito da atuação autônoma, haja garantia dos critérios fundamentais de justiça.

Em outras palavras, o desenvolvimento de mecanismos de acesso à justiça deve trabalhar com a perspectiva de fortalecimento da jurisdição, e não o contrário.

Outra perspectiva que não pode ser esquecida é o princípio da subsidiariedade⁷. O dever do Estado é um dever supletivo de coordenação, de promoção da iniciativa e da criatividade da sociedade, o que indica a necessidade de promoção da descentralização das soluções de conflitos como expressão de maturidade democrática.

Por isso é importante que o Estado estimule o surgimento e o desenvolvimento de formas autônomas de solução de conflitos que se enquadrem nas exigências do Estado Democrático de Direito.

De outra parte, existem outras limitações que devem ser superadas quando se pensa em inovações no sistema de administração da justiça.

Destaco a questão cultural. O direito sofreu profundas mudanças nas últimas décadas que vieram a transformar profundamente o ambiente da cultura forense tradicional, trazendo questões novas, como as relacionadas com os direitos difusos e as questões éticas da atualidade, que exigem métodos novos de solução desses conflitos.

O direito não é mais o campo da simples subsunção dos fatos aos conceitos jurídicos e às regras legais. Ao contrário, os conceitos indeterminados e as cláusulas gerais estão cada vez mais presentes no cotidiano dos

juristas, forçando-os a trabalhar com dados da realidade, sem uma definição valorativa prévia do legislador.

Assim se explica o fato de não haver ainda uma tradição de administração e gerenciamento adequada para essa nova realidade, uma vez que, não obstante os avanços já verificados, o sistema jurídico ainda trabalha centrado no modelo tradicional.

Uma nova cultura baseada nesses critérios levará algum tempo para ser construída e demandará estruturas de tecnologia e recursos humanos e materiais imensas e complexas.

Há também limitações de ordem econômico-financeira, pois não é possível, numa sociedade de relações tão complexas, com conflitos tão numerosos, a construção de um sistema completamente estatal que consiga dar vazão a toda as demandas, pois quanto mais eficiente o sistema se torna, mais aumenta a demanda, em um ciclo interminável, trazendo custos que a sociedade não consegue pagar, sem prejuízo para a efetivação de outros direitos.

Há necessidade, por isso, de desenvolvimento de um sistema que contemple uma participação importante de soluções autônomas de conflitos no seio das relações privadas.

Diante desses limites e nessa perspectiva, a mediação se apresenta como um modelo de solução de conflitos, baseada no consenso, que se mostra adequado a essa expectativa.

Destaco inicialmente que não fazemos distinção conceitual entre a mediação e a conciliação, isso porque não há critério legal que estabeleça uma distinção precisa entre os dois conceitos. Mesmo as tentativas de distinção legal esbarram em confusões que mais aproximam do que distinguem uma figura da outra.

Também não há critério doutrinário que estabeleça uma distinção precisa. Observa-se uma enorme discordância na doutrina a respeito da definição de mediação, pelo que não se pode falar na existência de uma doutrina a respeito do tema, mas de um emaranhado de opiniões, algumas contraditórias.³

Se a doutrina é fonte de direito na medida em que representa o conjunto das posições doutrinárias, de modo a delas se extrair a orientação comum, não podemos dizer que haja na doutrina uma posição comum a favor de uma distinção entre conciliação e mediação.⁴

Mais apropriado seria dizer que lidam com o mesmo material, porém hoje se dá enfoque diferente e uma terminologia nova, sem que haja qualquer nota distintiva fundamental entre os dois institutos.

Na prática, é cabível a mediação em todas as situações em que a lei se refere à conciliação, convenção, acordo ou transação, assim como me parece apropriado falar que houve conciliação como resultado de um processo de mediação.

Parece-me ser essa a forma mais apropriada de compatibilizar a mediação como meio alternativo de solução de conflitos e o processo judicial.

Poder-se-ia dizer que as atividades dos conciliadores e dos mediadores buscam os mesmos objetivos precípuos e que não há diferença de

natureza entre os dois instrumentos⁵, ou que os processos intuitivos com que foram tratadas as partes já não se legitimam, em face da exigência de procedimentalização da conciliação moderna.⁶

Parece-me apropriada a conclusão de que tanto a mediação quanto a conciliação são apropriadas para solução de conflitos, seja daqueles que se encontram já jurisdicionalizados, seja daqueles que não se encontram.

A partir de uma interpretação do sistema de justiça oficial, analisando as regras de direito material e de direito processual, não me parece que se possa afirmar que para a conciliação se requeira procedimento diferente ou de menor profundidade do que aquele requerido para a mediação, pois é a necessidade de cada conflito que irá determinar o modelo e a profundidade da atuação do terceiro neutro.

Disso se extrai a necessidade de se investigar até que ponto a mediação e a conciliação, que passaremos a tratar dentro da mesma perspectiva, são instrumentos legítimos de pacificação e promoção da justiça.

Fica portanto a definição constante do Projeto de Lei de Mediação n. 4.827/1998, da Câmara dos Deputados, atualmente em tramitação do Senado Federal, o qual define a mediação nos seguintes termos: "Mediação é a atividade técnica exercida por terceira pessoa que, escolhida ou aceita pelas partes interessadas, as escuta e as orienta com o propósito de lhes permitir que, de modo consensual, previnam ou solucionem conflitos."

Essa definição, para os fins deste trabalho, será utilizada tanto para a mediação quanto para a conciliação.

A mediação tem se expandido muito rapidamente pelo mundo, tendo se tornado, em pouco tempo, um tema global.

De outra parte, a expansão com que se deu não foi acompanhada de uma coerência sistemática e uniforme, tanto no nível da delimitação do seu objeto, quanto na produção literária, tendo para isso colaborado vários aspectos, dos quais destaco o seu caráter multidisciplinar.

Para a compreensão da mediação, há valiosos estudos no âmbito da ciência política, da filosofia, da sociologia e da semiologia, dentre outros.

Não obstante o valor da contribuição que podem dar para o tema, não enfocam o aspecto jurídico, para o qual estão habilitados os profissionais do direito, os quais, de outra parte, não podem, em outros temas, ir além dos conhecimentos fundamentais que entram em conexão com o direito.

Por isso, uma preocupação que deve estar presente é a busca da delimitação do objeto de trabalho do jurista.

Não sou adepto do positivismo normativista, que exclui os elementos não normativos de seu objeto de análise⁷. Entendo que outros elementos são de indispensável valia para o trabalho do jurista e ele tem que deles se utilizar, sob pena de o direito transformar-se em uma concepção irreal de mundo.

Em relação a esse ponto, há também o perigo de o jurista aventurar-se em áreas que não conhece bem, em detrimento dos aspectos jurídicos do conflito.

O conflito e o processo da sua resolução não são monopólio de nenhum ramo do saber. Por isso, todos podem nele interferir, dando sua cota de contribuição, em regime de colaboração, para o estabelecimento da paz social e da justiça, que também não pode ser compreendida como monopolizada pelos juristas.

Nesse quadro, o presente trabalho estuda a mediação, com foco nos seus aspectos jurídicos, embora não estejam por eles limitados.

Outro cuidado que se deve ter em relação à literatura especializada é que muitos autores são também sócios ou dirigentes de sociedades ou organizações não-governamentais dedicadas à mediação e, portanto, podem ter interesses particulares no desenvolvimento dessa atividade, em prejuízo da neutralidade acadêmica de quem pesquisa por objetivos comprometidos apenas com o saber.

Na primeira parte deste trabalho, iremos estudar a mediação como um instrumento legítimo, democrático e juridicamente embasado para a solução dos problemas jurídicos.

Essas características decorrem da necessidade de realização dos direitos fundamentais, dentre os quais ressalta-se o acesso à justiça mediante um processo equitativo e a compatibilidade da mediação com o cumprimento dessa promessa.

Também se aponta a justificativa da mediação na teoria da razão comunicativa, na medida que representa um espaço de diálogo e de consenso no campo da solução de conflitos e no caráter substitutivo do processo, que é uma teoria clássica do direito processual.

Apontaremos as vantagens e as limitações da mediação no contexto da solução de conflitos, destacando a melhor qualidade das decisões e os baixos custos, lembrando, entretanto, que a mediação não é destinada a todo e qualquer tipo de conflito.

Em seguida, trataremos da mediação e de suas conexões com o processo judicial, dando ao acordo que resulta do processo de mediação uma expressão jurídica que muito representa em termos de segurança das relações jurídicas, o que contribui para a busca da paz social.

Enfim, se buscará demonstrar que a mediação é legítima, tem fundamento no ordenamento jurídico e é viável como meio suplementar de promoção do acesso à justiça e do processo equitativo.

I. Mediação, democracia e Estado de Direito

A declaração e a implementação de uma cartilha de direitos fundamentais foi o instrumento encontrado pela civilização atual para estabelecer a paz e criar o ambiente propício para o desenvolvimento.

Por isso as declarações de direitos fundamentais constituem-se um dos mais importantes pilares das organizações internacionais e supranacionais.⁸

Diante dessa constatação é que surgiram o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e Civis, sob inspiração da Declaração Universal dos Direitos do Homem da Organização das Nações Unidas, a Convenção Européia dos Direitos do Homem e a Declaração Americana dos Direitos Humanos.

Esses direitos não podem prescindir de instrumento que os tornem efetivos, razão pela qual a garantia do acesso à justiça mediante a proteção judiciária surge em todas as declarações, não só no sentido da existência de órgãos de jurisdição estatal, mas também de instrumentos que concretizem os direitos neles constantes.

No plano do direito interno, a Constituição estabelece os parâmetros do acesso à justiça e do processo equitativo como direito fundamental insusceptível de supressão (arts. 5º, incs. XXXV, XXXVI, LV, LVI, LX, LXXIV, LXX, LXXIV e LXXVIII e 93, inciso X da Constituição).

A garantia da proteção judiciária tem se constituído na maior preocupação e tem ocupado grande parte das atividades dos órgãos jurisdicionais de abrangência internacional, como é o caso da Corte Internacional de Justiça, da Corte Interamericana de Justiça e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos.

A garantia do acesso à justiça e do processo equitativo traduz-se não apenas na exigência formal de órgãos jurisdicionais para o exercício do direito de ação, mas também na realização de prestações que tornem efetivos os direitos dos cidadãos.

Ademais, exige-se que esse acesso seja permitido a todos os cidadãos, independentemente de suas possibilidades econômicas, e que o resultado seja produzido por intermédio de um processo justo, como tal considerado aquele em que as possibilidades de argumentação e de demonstração de provas sejam as mais adequadas possíveis.

Também é necessário que a decisão seja proferida em tempo razoável, compatível com as exigências próprias do processo judicial e com a necessidade das partes usufruírem os benefícios do direito subjetivo objeto do processo.

A preocupação maior, entretanto, centra-se na expressão que resume e sintetiza todo o sentido do processo equitativo, que é a idéia de efetividade.

Para a realização da efetividade do direito, é indispensável a existência de órgãos no âmbito da jurisdição estatal que se sobreponham aos particulares e venham, em última instância, a resolver os conflitos que pendem de solução em face da atuação dos particulares. A existência de uma jurisdição estatal necessária, entretanto, não significa monopólio.

Os meios autônomos de solução de conflitos devem existir e ser estimulados como forma de manifestação da autonomia privada e do princípio da subsidiariedade, ao mesmo tempo em que a jurisdição estatal, como compromisso indissociável do Estado Democrático de Direito, deve ser preservada e fortalecida como uma garantia última.

A mediação é uma forma de solução de conflitos que não se opõe às garantias constantes das cartas de direitos fundamentais. Ao contrário, é uma forma de, em conformidade com a autonomia dos envolvidos, realizar a justiça e a paz¹⁰, os quais constam como objetivo de toda a civilização humana, conforme ressaltado antes.

Ela é um procedimento de realização de justiça, no âmbito do Estado Democrático de Direito, que vai além da possibilidade de se chegar a um acordo, mas que também permite aos participantes que tenham

compreensão “mais clara” das alternativas que possuem e que tem poder de decisão sobre seus interesses e necessidades.¹¹

Por isso, não apenas no Brasil, mas também em vários outros países, tem se apresentado como uma opção política para alargar o acesso à justiça.

Na União Européia, a mediação tem se constituído em um instrumento para se alcançar um espaço de liberdade, justiça e segurança, que constitui um dos pilares daquela organização supranacional.¹²

Por isso, longe de significar um enfraquecimento da justiça tradicional, a inclusão da mediação contribui para o fortalecimento da jurisdição.

Na teoria do direito processual civil, a mediação encontra fundamento no caráter substitutivo da jurisdição.

A esse propósito, o princípio da *autonomia privada*, que fundamenta a ação das pessoas com independência em relação das considerações de ordem política, determina que as pessoas administrem seus bens e interesses, o que implica dizer que também na solução de conflitos, esse princípio prevalece.

Em razão disso é que, desde o antigo direito romano, o que autoriza o Poder Público a intervir em um conflito de interesses, sobrepondo-se aos particulares na solução desse conflito, era exatamente o interesse público em manter a paz e a ordem. Se a solução do conflito não passa pela ameaça à ordem pública nem à paz ou segurança, não há razão para a atuação do Estado.

A atuação do Estado, seja para dizer, de forma independente e suprema, qual o direito aplicável aos conflitos, e apontar uma forma de resolução, seja para determinar o cumprimento dessa resolução, não tem razão de ser quando as próprias partes são capazes, de forma consensual, de apontar o caminho para a solução do conflito.

Coincide com essa idéia o postulado maior do caráter substitutivo da jurisdição, que é a atribuição do Estado de substituir a vontade das partes envolvidas no conflito, e que poderia ser objeto de transação, para compor a lide, e o caráter secundário da jurisdição, segundo o qual a atividade judicial é um poder estatal atribuído a uma autoridade para aplicar a norma ao caso concreto, visando a composição das lides, em razão da inexistência dessa resolução ter sido alcançada espontaneamente pelas partes.¹³

O sistema processual é todo baseado nesse pressuposto, tanto que são vários os pontos em que o legislador indica de forma clara ou (disfarçada) a preferência por essa forma de solução de conflitos.

Basta ver, no caso brasileiro, a determinação para que o juiz, a qualquer tempo, promova a conciliação entre as partes (art. 125, inc. IV), ou a regra que dá eficácia de título executivo judicial ao acordo homologado, qualquer que seja o seu objeto, ainda que não esteja em disputa judicial (art. 475-N do CPC, com a redação dada pela Lei n. 11.232, de 22 de dezembro de 2005). Uma abordagem sob o ponto de vista do direito material não levará a resultados diferentes.

Grande parte dos conflitos jurídicos se dá no campo dos direitos privados, sendo que desse, na maior parte trata de direitos disponíveis. Mesmo

quando as questões envolvam direitos indisponíveis, ainda assim o sistema jurídico permite que seja avaliada a vontade das partes para alguma consequência jurídica que dela possa decorrer, como ocorre nas questões envolvendo direito de família.

Nesses espaços cabe a mediação que, como se vê, não decorre de uma autorização legislativa ou opção política, mas é inerente à própria estrutura dos direitos em causa. Em outras palavras, para se fazer mediação, não há necessidade de lei autorizadora, mas de disposição das partes para o diálogo.

Ocorre que as partes nem sempre são orientada ao exercício de sua autonomia na solução de conflitos, o que tem se acentuado com a crescente busca por direitos perante o Poder Judiciário, o que parece denotar uma emergente cultura da conflituosidade na sociedade.

O pensador alemão Jürgen Habermas formulou a teoria da ação comunicativa para explicar um conceito de razão e um entendimento novo da sociedade, na qual os indivíduos participam ativamente das decisões individuais e coletivas conscientemente, ensejando-lhes responsabilidades por suas decisões.¹⁴

Para isso, o indivíduo atua como ente participativo que avalia as possíveis consequências de seus atos antes de agir, e leva em consideração as consequências de sua ação, tendo em vista, por exemplo, as normas e sanções apresentadas pelo ordenamento jurídico do país.

A linguagem permite encontrar um denominador comum, integrando as perspectivas filosófica, sociológica e psicológica.

Nas sociedades modernas, a ação comunicativa foi substituída pela ação instrumental que se expressa no poder, no dinheiro e na técnica, o que precisa ser mudado, com o resgate da sociabilidade, da espontaneidade, da solidariedade e da cooperação, com base na ação comunicativa.

A mediação, no contexto dos meios de solução de conflitos, apresenta-se como um espaço em que a razão comunicativa pode ser resgatada e estimulada. O processo de mediação contribui para que o ódio seja substituído pelo diálogo e para a construção de um sistema legítimo.¹⁵

As soluções derivadas da livre vontade das partes decorrem de um processo em que, em lugar do direito como meio de comunicação, são utilizados procedimentos de regularização de conflitos que são adequados à estrutura do agir orientado ao entender-se: "(...) em lugar da autoridade, vem o debate, ou seja, processos de formação discursiva de vontade e procedimentos de debate e decisões orientadas ao consenso (...)."¹⁶

A solução de conflitos, portanto, não pode ser buscada apenas em um lugar específico da organização social, como, por exemplo, o sistema jurídico.

É necessário que se busque, por intermédio do diálogo e da multidisciplinariedade, estimular as partes a encontrar uma solução para o conflito, solução essa que não necessita coincidir com a prevista pelo ordenamento jurídico, ou que provavelmente seria a decisão judicial a ser proferida na espécie.

Uma vez alcançado o acordo de vontades, o conflito pode estar afastado. Isso se coloca como possibilidade porque não há compromisso

com um resultado positivo de acordo. Além disso, há a hipótese de as partes fazerem um acordo que não abranja a totalidade do conflito, mas apenas parte dele.

As razões que levam as pessoas em conflito a uma solução consensual é objeto de estudo também da sociologia, da semiologia, da psicologia, da economia e da administração, dentre outras áreas. Sendo assim, essas áreas do conhecimento estarão também habilitadas para tratar das técnicas e dos processos de tomada de decisão, em face de um conflito.

Nesses termos colocados, a mediação não se insere especificamente em nenhum ramo do direito. A utilização do direito é apenas um dos instrumentos e das áreas em que repercute a mediação. Normas e atos jurídicos são expressões que se inserem no contexto da resolução do conflito, mas não se constituem no objeto único desse processo.

II. As vantagens e as limitações da mediação

Além das justificativas de ordem filosófica, sociológica e jurídica, há motivos de ordem prática que justificam a adoção da mediação como meio de solução de conflitos.

É razoável afirmar-se que o processo de mediação conduz a melhores resultados, pois a decisão ocorre no âmbito da autonomia privada e da voluntariedade.

A voluntariedade é um dos princípios do processo da mediação que pressupõe que ninguém participa do processo, a não ser mediante vontade absolutamente livre¹⁷. Os interessados conhecem, melhor do que ninguém, os seus interesses, e estão portanto habilitados a decidir sobre eles da forma que mais lhes convenha.

Para isso, é necessário que o mediador conduza o processo de mediação com eficiência. Deve ser observado que o direito de decidir é das partes e que a intervenção do terceiro se dá apenas com o objetivo de facilitar o diálogo, sem que tenha qualquer poder ou autoridade sobre as partes.

Além disso, não se admitem coações ou quaisquer interferências que coloquem em risco a livre manifestação de vontade, para o que é necessário que as partes estejam conscientes do seu empoderamento.

É incompatível com o processo de mediação o falseamento de fatos ou circunstâncias, de modo que qualquer das partes seja conduzida a um resultado que não represente o seu interesse legítimo.

A decisão heterônoma, por mais qualificada que seja, será uma intervenção na atividade privada que nunca terá o mesmo grau de aceitação, e em relação à qual a parte tenderá a encontrar formas de a ela se opor.

Outro indicativo de qualidade no processo de mediação é o seu caráter não adversarial. Diferente do processo judicial, que trabalha com o modelo da demanda, caracterizado pela identidade das partes, pedido e causa de pedir, o processo de mediação trabalha com o paradigma do conflito, mais flexível, o que permite uma solução completa da lide, podendo, inclusive, se expandir para outros terrenos, que não o dos direitos e das obrigações.

Isso leva à flexibilidade do processo, em razão da qual as partes não estão adstritas, por exemplo, à delimitação dos elementos da demanda, de forma que o processo judicial não impede que, por intermédio da mediação, as partes obtenham um acordo sobre objeto mais amplo do que o objeto do processo.

No caso brasileiro, há uma opção política do legislador em favor dessa prática, com o reconhecimento de eficácia jurídica sobre o objeto do acordo, nessas circunstâncias.

É o que se dá com a possibilidade de constituição de título executivo judicial sobre o resultado do acordo, em matéria não constante da lide (art. 58 da Lei n. 9.099/95) e a regra que dá eficácia de título executivo judicial ao acordo homologado, qualquer que seja o seu objeto, ainda que inclua matéria não posta em juízo (art. 475-N do CPC, com a redação dada pela Lei n. 11.232, de 22 de dezembro de 2005).

Além disso, se exige, mais do que no processo judicial, a cooperação na busca de uma solução para o litígio.

Pode ainda ser apontada como vantagem da mediação a privacidade do processo. O processo não é público, o que significa que as partes podem decidir que as sessões, a decisão e os documentos relacionados com o processo de mediação podem ser confidenciais, o que pode coincidir com interesses relacionados com estratégias empresariais ou de outra ordem que inspirem as partes.

Também podem ser apontadas como vantagens os custos do processo, que são representados pelo pagamento das taxas judiciárias, das despesas do processo, contratação de advogados e, sobretudo, pela privação que as pessoas têm em relação aos direitos que estão em debate perante o Poder Judiciário.

A solução do conflito por mediação elimina parte dessas despesas, quando ocorrida no início do processo e, ainda quando venha após o início, contribui para que sejam reduzidos os custos, sobretudo os relacionados com a demora na prestação jurisdicional.

De regra, no processo de mediação, as obrigações são cumpridas de imediato, de acordo com o que estabeleceram os interessados, sendo raros os casos em que a questão resvala para a discussão no âmbito do processo adversarial, pois são os raros casos de má-fé ou de má qualidade da decisão tomada pelas partes.

Ainda quando o acordo obtido por mediação não represente particularmente um custo muito diferente para as partes, há que se considerar também o fato de que ele representa uma diminuição na pressão pelos serviços estatais, que são sustentados por uma estrutura permanente pesada e cara.

Portanto, os custos do processo devem ser considerados não apenas sob o ponto de vista do valor particular para as partes, mas também em relação ao conjunto dos custos que, em última análise, são sustentados pela sociedade.

Outros fatores indicam que, na atualidade, a mediação e outras formas de solução de conflitos devem ser estimuladas e aperfeiçoadas para melhor atender a quantidade de conflitos que são próprias do nosso tempo.

O surgimento da sociedade de massa e a globalização fez multiplicar as relações jurídicas e os problemas de ordem jurídica relacionados, de modo que o alargamento do acesso aos direitos, e em especial, com o alargamento do acesso à justiça, foi exigência que se impôs.¹⁸

É cada vez maior o número de pessoas que acorrem ao sistema oficial de justiça, tendo a busca pelos serviços judiciários se tornado fato corriqueiro, o que tem provocado o congestionamento dos serviços dos tribunais. A elevação da quantidade de trabalho é superior ao limite a que o sistema formal consegue dar vazão.

Várias modificações no sistema processual foram implementadas, com o objetivo de simplificar o sistema judiciário, mas o que se observa é que, à medida que o sistema formal se aperfeiçoa com essas modificações legislativas, com a modernização dos equipamentos e com a expansão das unidades judiciárias, aumenta a demanda em face da própria melhoria do sistema, constituindo-se, assim, um ciclo interminável.

A mediação nesse campo pode funcionar não apenas como um meio auxiliar do sistema de justiça, que objetiva alargar o acesso à justiça, mas também como um ingrediente novo na cultura jurídica, que permite estabelecer um novo marco valorativo contrário à cultura do embate judicial.

Além do alargamento do âmbito do conflito individual, a mediação pode representar um grande passo nas políticas de inclusão social, notadamente quando praticadas no âmbito da mediação comunitária, na qual o Brasil registra várias experiências.

Nesse domínio, a mediação vai além da simples solução do caso particular, para inculcar nas pessoas, muitas vezes excluídas do sistema econômico e jurídico, conceitos de cidadania, como o de que são sujeitos de direito, de que são responsáveis por suas decisões e que há direitos reconhecidos pelo Estado em seu favor, tornando-as mais independentes.¹⁹

Nesse sentido, a mediação apresenta vantagens sobre o sistema tradicional de justiça, na medida que uma das dificuldades na promoção e implementação dos direitos fundamentais é exatamente a falta de conhecimento, por parte da população, dos direitos de que são titulares.

Não obstante as vantagens antes apontadas, a mediação também tem limitações, algumas insuperáveis e outras superáveis.

A primeira delas é que o caráter voluntário resulta no aspecto auxiliar da mediação no contexto dos sistemas de solução de conflitos.

Se não houver o assentimento dos interessados, o processo não se desenvolve. Conseqüentemente, nessas situações, haverá necessidade de se recorrer ao Estado para a solução heterônoma do conflito, pois o Estado é o único legitimado para se sobrepor à vontade das partes.

A jurisdição estatal é garantia indissociável dos sistemas jurídicos democráticos, donde se conclui que a garantia da proteção judicial deve estar sempre à disposição da sociedade para eventuais falhas nos processos autônomos de solução de conflitos.

Além disso, a utilização da mediação se limita a campos determinados no universo jurídico, pois há alguns campos em que a ordem pública não permite a transação, e então a permissão para a solução de conflitos por esse meio é bastante restrita.

De outra parte, a participação de um processo de mediação presuppõe a boa-fé, o que significa dizer que quando os interessados não demonstrarem ser dignos de confiança, o processo fica inviabilizado.

Tudo isso indica, como se supunha, que a mediação é apenas um instrumento suplementar de administração da justiça, que, nem de longe, pode ter a pretensão de substituir o sistema oficial de jurisdição.

Há limitações que, de imediato, dificultam o desenvolvimento da mediação como uma fórmula de gerir a justiça, mas que não se mostram insuperáveis, constituindo-se em barreiras a serem transpostas para o desenvolvimento da mediação.

A primeira é a questão cultural. A mediação ainda é pouco conhecida e as suas potencialidades não foram ainda exploradas por completo. Há muito desconhecimento.

Há ainda a transpor a questão da formação. Somente muito recentemente a mediação passou a ser estudada no ambiente acadêmico, e mesmo assim muito ainda há a se percorrer, até que os profissionais do direito estejam tecnicamente habilitados para gerir os processos de mediação, bem como para atuar, mesmo como advogado, nesse ambiente, eis que a advocacia no processo de mediação exige do profissional uma postura diferente da tradicional.

IV. A mediação e o processo judicial

Em razão das características até aqui apontadas, conclui-se que a mediação é um meio complementar ou auxiliar no sistema de solução de conflitos. Não se imagina e não se admite, no atual estágio de desenvolvimento da nossa democracia, um sistema de solução de conflitos que dispense o meio jurisdicional, razão pela qual o desenvolvimento da mediação tende a fortalecer a jurisdição.

Disso resulta a necessidade de uma proximidade e de fortes conexões entre a mediação e o processo judicial, para o que se sugere a institucionalização da mediação, com programas que integrem a estrutura das próprias organizações judiciárias.

Também é necessário que se fortaleçam os vínculos jurídicos com meios para facilitar a formalização dos acordos que ocorrem nos centros de mediação.

Em outras palavras, há necessidade de se fortalecer a conexão entre a mediação e o processo judicial, tanto na mediação judicial, quanto na mediação extrajudicial.

Compreende-se por mediação judicial aquela que ocorre no curso de um processo judicial, por determinação do juiz ou mesmo por iniciativa das partes, nos momentos processuais especialmente previstos (arts. 331 e 277 do CPC), ou a qualquer momento que o juiz entender oportuno (art. 125, inc. V do CPC).

A mediação judicial pode dar importante contribuição para a solução dos conflitos que se encontram em tramitação no Poder Judiciário, aliviando a carga de trabalho e a pressão sobre os juízos e tribunais, contribuindo, assim, para a melhoria do sistema.

Uma forma de fortalecer a mediação judicial é a institucionalização de programas de mediação na estrutura dos próprios tribunais, que devem ter uma preocupação especial com o treinamento de pessoal especializado, com a organização de agendas de sessões e com uma estratégia para a formação de uma cultura institucional favorável a soluções não adversariais.

Para isso é necessário o engajamento dos órgãos de cúpula da administração da Justiça e das Escolas de Magistratura.

De outra parte, o reforço da mediação como meio auxiliar de solução de conflitos também depende do fortalecimento da mediação extrajudicial, como tal compreendida a que ocorre independentemente de atuação do Poder Judiciário, e sem que seja necessária a existência de processo judicial em curso.

Essa modalidade de mediação geralmente se encontra ligada a instituições da comunidade, centros privados de mediação ou mediadores individuais, que têm importante contribuição na solução de conflitos, especialmente na ampliação do acesso à justiça, naquelas situações que normalmente não iriam para os tribunais, bem assim nas questões em que as decisões tomadas pelas próprias partes, segundo seus interesses próprios, podem se mostrar mais adequadas do que as decisões tomadas com base no direito obrigacional. Há uma tendência de se contrapor a mediação judicial à mediação extrajudicial.

Entendemos, porém, que essa oposição não tem sentido e só pode partir de um desconhecimento do funcionamento do sistema jurídico, ou mesmo de uma conduta açodada de especialistas que atuam como verdadeiros “missionários” da mediação. Isso decorre do fato de a mediação ter sido apresentada como um discurso maniqueísta, levando seus adeptos a uma “luta do bem contra o mal”, que construiu uma oposição entre o Judiciário e o mundo “maravilhoso” da mediação.²⁰

Se colocarmos as coisas no seu devido lugar, vamos observar que o caráter substitutivo da jurisdição foi o que regeu o processo desde os primórdios, e que a autonomia privada é a regra na solução dos conflitos de interesses. Isso expressa o caráter substitutivo da jurisdição, já identificado por Chiovenda, para quem a jurisdição somente se justifica quando os interessados não puderem, por meios consensuais, encontrar uma composição para seus conflitos.

Mesmo no campo dos direitos indisponíveis, é ampla a margem de deliberação das partes, embora mereça, em alguns casos, o aval do Poder Público, mediante atos de homologação.

Nesse quadro, não pode haver oposição entre a mediação extrajudicial e a jurisdição, ou qualquer forma de mediação judicial.

Para uma melhor regulação da mediação nesse campo, pensamos que seja adequado, sobretudo, o desenvolvimento da confiança da sociedade na seriedade das instituições e na eficácia dos acordos.

Um dos pontos necessários à implementação da mediação é a observância dos limites que são impostos pela lei. Não vemos espaço para sistema de solução de conflitos que não observe os limites impostos pela lei, considerada essa como a expressão do interesse público e manifestação dos valores intrínsecos ao Estado Democrático de Direito.

Por isso, uma das questões relevantes é saber até que ponto a mediação pode ser usada e qual a consequência jurídica de um acordo.

A transação e a mediação não se confundem. Enquanto a transação é o contrato mediante o qual as partes previnem ou terminam um litígio mediante concessões recíprocas (art. 1.248 do CCP), a mediação é um meio de resolução de conflitos que vai além da transação. Grosso modo, uma é o ato e a outra é o processo.

Uma das principais consequências do resultado positivo do processo de mediação é, para além da eliminação do conflito, o estabelecimento de novas relações a reger as partes, daí em diante.

Isso se dá mediante um acordo de vontade que pode ter por finalidade extinguir, criar ou modificar direitos e obrigações e que representa a principal atuação da mediação.

Por isso, todas as questões que podem ser objeto de transação podem ser resolvidas mediante mediação, porém o contrário não é verdadeiro, pois há várias situações em que a lei não permite a transação, por se tratar de direitos indisponíveis, porém é possível que sejam submetidas a um processo de mediação, com efeitos jurídicos.

Isso não significa que sempre que houver um acordo ele deva ser formalizado, pois pode haver um acordo de vontade a que as partes queiram vincular-se apenas na confiança. Nesse caso, em razão das limitações previstas na legislação ordinária, o acordo não terá eficácia jurídica (art. 842 do Código Civil). Assim, é admissível que as partes cheguem a um acordo sem que, em decorrência dele, se criem, extingam ou modifiquem direitos.

Também há casos em que a mediação não resulta no estabelecimento de obrigações para as partes, vale dizer, há mediações cujo resultado não tem expressão jurídica, como é o caso da mediação infantil, usada para resolver questões de conflitos na escola.

Diferentemente da transação, que somente é admissível nos direitos patrimoniais de caráter privado (art. 841 do CCB), a mediação pode ser utilizada em várias situações que envolvem direitos não patrimoniais, se sobre eles a ordem jurídica admitir acordo.

Nesses casos, em face de exigência de ordem pública, que impõe o ato judicial de verificação dos aspectos formais para garantir a eficácia do resultado do acordo, ou seja, homologação judicial, não é apropriado falar-se em contrato, pois a eficácia jurídica decorre da homologação, e não da manifestação de vontade das partes.

Isso é o que acontece nas questões referente às faculdades processuais, em que se admita acordo ou em que a lei refira-se à convenção das partes.

Também é o que se passa com o direito de família (art. 447, parágrafo único do Código de Processo Civil), direito da infância e da adolescência, etc.

Um exemplo de como a mediação pode atuar em cooperação com o sistema da decisão heterônoma é no âmbito da justiça criminal.

Tradicionalmente, a justiça criminal foi tida como o campo do direito público por excelência, onde era incabível a manifestação de vontade dos particulares para que a eficácia da lei se manifestasse.

Entretanto, de algum tempo a esta parte, a legislação se modificou, para admitir que os interesses dos envolvidos no delito sejam considerados por ocasião da resposta que venha a ser dada pelo Estado.

Isso se expressou na figura jurídica da transação penal, cabível nos crimes denominados de menor potencial ofensivo, no acordo para a composição civil dos danos, nos crimes de ação penal condicionada à representação do ofendido (art. 74 da Lei n. 9.099/95) e na renúncia ao direito de ação nos crimes de ação penal privada.

Essas aberturas na legislação permitiram a implantação de programas denominados de justiça restaurativa, que têm por objetivo promover a recomposição da paz no ambiente social afetado pelo crime, e chamar a atenção do infrator para a sua responsabilidade pelo crime e suas conseqüências.

Para isso, o principal instrumento é a mediação, para a qual é indispensável o diálogo e a alteridade.

Também é relevante saber se o acordo obtido em mediação deve ou não se expressar em termos jurídicos, questão que se suscita em face da tese de que é conveniência que o acordo decorrente da mediação não seja formalizado por escrito.

Sobre o tema, incide o princípio da informalidade, que dá às partes o poder de autoridade sobre o conflito, de modo que não há imposição de formalidade, da mesma forma como não há regra impedindo a formalização do acordo, pois as regras de procedimento emergem da autoridade das partes e não constituem objeto de cobrança.²¹

Com efeito, na mediação, o que está em causa é o conflito, e não o direito, razão pela qual o objetivo do processo é a solução do conflito.

Da solução do conflito surgem questões como a segurança e a prevenção de futuros conflitos, que por vezes podem exigir a formalização dos termos do acordo firmado com esse desiderato.

Quando a mediação ocorre em face de um conflito que se encontra em juízo, o conflito se encontra formalizado, de modo que há necessidade de uma atuação das partes para fazer cessar o processo.

Essa atuação pode consistir em um acordo escrito com pedido de homologação, que constituirá um título executivo que permite futura execução no caso de eventual descumprimento.

Nessa hipótese, por segurança jurídica e para evitar futuras dúvidas sobre o objeto do que foi acertado e por exigência das próprias regras de direito material e processual, é necessário que o acordo traga todos os seus termos por escrito, com a definição das prestações de cada uma das partes, bem como de cláusulas acessórias que possam prevenir futuros litígios.

Pode ser que as partes optam por um acordo baseado tão-somente na confiança, dada as peculiaridades do conflito. Há relações que são muito mais afetivas do que jurídicas, como ocorre nas relações de família, dentre outras, ou que tenham objetivos econômicos estratégicos, como nas mediações entre empresas, em que pode ser mais apropriados que os compromissos fiquem tão somente entre as partes, submetidos ao critério da confidencialidade.

É a natureza de cada conflito e a vontade das partes que irá determinar a necessidade de o acordo ficar ou não expresso em termos escritos.

No caso de processo pendente, há necessidade de um ato por escrito para fazer cessar o curso do processo, mediante desistência do processo, que resultará no julgamento sem apreciação do mérito.

Portanto, quando o conflito se encontra formalizado em um processo, sempre há a necessidade de uma formalidade do acordo para que sejam alcançadas as conseqüências jurídicas da resolução obtida.

Destaco que, em qualquer caso, se o objeto do acordo se revelar em termos jurídicos como transação, a forma escrita é necessária, conforme determina a legislação vigente no Brasil.

No sentido contrário, há casos em que a forma escrita do acordo é não só desnecessária, como inconveniente.

Nas situações em que há um relacionamento mais próximo entre os envolvidos, nas relações comerciais, de concorrência, etc., um acordo informal pode atender melhor aos interesses do envolvidos nos conflitos.

Se o acordo não envolver uma transação, assim como definida na lei civil, e não houve um processo em curso, as partes podem perfeitamente chegar a um acordo, sem firmar qualquer documento que estabeleça obrigações recíprocas.

Não é que a mediação seja contrária a uma forma escrita, como afirmam alguns autores, mas é que nela não está em causa a forma ou os direitos dos envolvidos, mas o conflito. As peculiaridades de cada caso irão indicar se a formalização é ou não conveniente. Em outras palavras, existem casos em que a mediação não se transforma em ato jurídico.

Por isso, me parece razoável deixar a decisão de formalizar ou não o acordo a critério das partes, devendo o mediador, que para os objetivos desse caso necessita de conhecimentos jurídicos, orientar sobre os casos em que a formalização de um acordo é indispensável.

V. Estratégias de desenvolvimento da mediação

Pelo que até aqui se demonstrou, a mediação é adequada e necessária para o sistema de solução de conflitos e desenvolvimento das instituições encarregadas da consolidação do Estado de Direito, e para a criação de um ambiente de segurança jurídica.

Por isso se faz necessária uma estratégia de desenvolvimento da mediação no sistema jurídico brasileiro.

Sugerimos, como uma das medidas indispensáveis, a expansão das experiências dos programas de mediação. Em várias experiências ocorridas em todo o Brasil, a mediação tem se mostrado como uma medida auxiliar importante para o alargamento do acesso à justiça, para a melhoria da qualidade dos serviços judiciários, e até mesmo para a promoção da cidadania.

Penso que é chegado o momento de expansão dessas experiências, de modo a propiciar a difusão da cultura da mediação.

Alem disso, o desenvolvimento da mediação exige a superação de uma barreira cultural, que torna ainda desconhecida de grande parte dos operadores do direito a estrutura interna da mediação.

Para isso são necessários sobretudo investimentos na formação de mediadores, que poderão reproduzir no ambiente forense a cultura do diálogo na solução de controvérsias.

A formação não pode limitar-se a cursos preparatórios, mas deve incluir a formação acadêmica do bacharel em direito e se constituir em programas permanentes de atualização.

Essa parece ser uma preocupação das autoridades européias, que se preparam para a elaboração de uma norma européia de mediação, conforme consta do *Livro verde sobre os modos alternativos de resolução de litígios em matéria cível e comercial*.²²

Penso que se faz necessária uma política de governo que possa estabelecer diretrizes para questões fundamentais, como um sistema de formação e de atualização profissional dos mediadores, uma regulamentação de conduta deontológica, um sistema de fiscalização da atividade e um sistema de credenciamento.

A ética no processo de mediação também é preocupação no âmbito de outros países, como a Nova Zelândia.²³

A conduta do mediador é uma preocupação que se refere não apenas ao aspecto ético, mas também à correção técnica como desempenho sua função, sendo, por isso, recomendável que se busque não apenas um treinamento, mas um sistema de capacitação e atualização desses profissionais.

Não pode ser esquecida a necessidade de um sistema disciplinar de fiscalização e credenciamento que possa imprimir um mínimo de qualidade no desenvolvimento da mediação, a exemplo do que ocorre com as profissões regulamentadas.

O desenvolvimento da mediação no ambiente judiciário pode trazer consideráveis mudanças na cultura jurídica nacional, a começar pelo comportamento das partes.

Parte-se da idéia de que os sujeitos principais do processo de mediação são os envolvidos no conflito. São eles os senhores do seu interesse.

Isso poderá exigir e induzir um comportamento menos adversarial e mais cooperativo dos sujeitos do processo, exigindo que seja menor o nível de litigiosidade e maior a busca por soluções consensuais, ou até mesmo um comportamento de prevenção do conflito.

O advogado pode ter papel preponderante na mediação, mas não como sujeito principal. O advogado não é o intermediário ou representante que fala em nome da parte, como acontece no processo judicial, mas é um auxiliar das partes na orientação sobre as conseqüências jurídicas das posições e compromissos assumidos e dos atos praticados.

Isso não significa que o advogado esteja impedido de receber poderes para negociar em nome da parte, mas que, estando a parte presente, não há motivo para que tenha representante. É que os interesses das partes são os interesses da vida real, e não necessariamente interesses para os quais seja necessária a intermediação da linguagem jurídica.

Um dos pontos a se examinar é a formação do mediador, pois a qualidade do processo e a proteção dos usuários da mediação se assenta essencialmente no domínio das técnicas exigidas pela mediação, o que requer uma formação sólida.

Pensamos que o mediador deve ser alguém voltado para essa prática. Sob o aspecto da qualidade da audiência e da racionalidade da sessão de mediação, pensamos que é preferível que sejam conduzidas por pessoas que não estejam na carreira da magistratura.

A primeira motivo é que é muito mais prático implementar programas de capacitação de mediadores entre outros profissionais do que entre juizes, que já se encontram com suas carreiras consolidadas e suas funções definidas por uma longa tradição. Além disso, a função estritamente jurisdicional já demanda por demais a atuação dos magistrados, que ficam com pouco tempo para conduzir sessões de mediação.

De outra parte, o juiz necessita preservar sua independência para julgar o processo, como todas as provas a serem produzidas posteriormente, na eventualidade de uma sessão não produtiva, sem que tenha eventualmente antecipado qualquer proposta de solução que considere “justa”.

As partes, de outro lado, necessitam ter a garantia de que, em caso de instrução, terão todas as possibilidades de convencer o julgador, o que se enfraquece, se já tiver ele conduzido a sessão de mediação, especialmente se já houver antecipado uma “proposta” de acordo.

VI. Conclusões

Em conclusão, o acesso à justiça e as garantias do processo justo se apresentam como um direito fundamental de primeira grandeza, pois somente por seu intermédio se implementam outros direitos e se garante a efetividade dos direitos a que o Estado brasileiro se comprometeu a assegurar, tanto na ordem interna, quanto na ordem internacional.

A mediação, inspirada no princípio da subsidiariedade e da autonomia apresenta-se como um instrumento adequado para promover o alargamento do acesso à justiça, com o que se consolida como um meio de assegurar a realização de direitos humanos.

Além disso, ressalta-se o caráter democrático da mediação, compatível com o nosso tempo, pois ela reforça o caráter dialógico e comunicativo das soluções por seu intermédio alcançadas, reconhecida não apenas em face do reconhecimento dos sujeitos, mas também de outras áreas do saber.

A mediação apresenta inúmeras vantagens em relação às soluções heterônomas. Em primeiro lugar, representa uma decisão de qualidade, na medida em que é reconhecida nas partes a capacidade de gerir os seus destinos; além disso, permite tratar o conflito na sua integralidade, em tempo razoável e com baixos custos.

Além disso, pode funcionar como meio de promoção da cidadania, na medida que, por meio da mediação comunitária, se permite a conscientização das pessoas em relação aos seus direitos, alargando o âmbito do acesso ao sistema jurídico de pessoas que, na prática, se encontravam excluídas.

Destaco a necessidade de uma conexão maior entre a mediação e o processo judicial, seja com o fortalecimento das entidades privadas e centros de mediação, com a formalização de acordos obtidos, seja na mediação judicial, com a implantação de programas de estímulo à mediação no âmbito dos tribunais.

Destaco ainda a necessidade de uma postura diferente dos sujeitos do processo, em relação àquilo que se pratica no processo judicial, especialmente com relação às partes, que devem ter uma postura mais cooperativa, aos advogados, que devem estar mais atentos aos reais interesses de seus constituídos, e aos mediadores, que devem ter uma postura mais favorável ao diálogo.

Aponto também a necessidade de a mediação se dar nos limites do Estado Democrático de Direito, ou seja, respeitando os limites que são impostos pela lei, mas, de outra parte, explorando todas as possibilidades que por ela são oferecidas, inclusive em áreas que tradicionalmente foram tidas como de direito indisponível, como são as questões de família e de direito criminal.

O desenvolvimento e consolidação da mediação, no entanto, exige algumas medidas estratégicas, que vão desde a expansão das experiências atualmente existentes no âmbito dos tribunais, a capacitação de mediadores e a indução da cultura da mediação na formação dos bacharéis em Direito, e até mesmo uma postura dos sujeitos do processo que contemple uma postura mais cooperativa das partes e uma atuação mais comprometida com o diálogo por parte dos mediadores.

Notas

1. GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Autopoiese do direito na sociedade pós-moderna*: introdução a uma teoria social sistêmica. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 77.
2. SALES, Lilia Maia de Moraes. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004. p. 46.
3. PIRES, Amom Albernaz, 2002. Mediação e conciliação: breves reflexões para uma conceituação adequada. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem mediação e negociação*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 139. (Série Grupos de Pesquisa n. 1).
4. ASCENSÃO, José de Oliveira. *O direito*: introdução e teoria geral. 13. ed. refundida. Coimbra: Almedina, 2005. p. 264.
5. VICENTE, Dario Moura. *Direito internacional privado*: ensaios. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2, p. 390.
6. AZEVEDO, André Gomma de. Perspectivas metodologias do processo de mediação: apontamentos sobre a autocomposição do direito processual. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem mediação e negociação*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 163.
7. KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 120.
8. RODRIGUEZ, Angel. *Integración europea y derechos fundamentales*. Madrid: Civitas, 2001. (Monografias Civitas).
9. SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005. p. 368.
10. Livro verde da ADR - COM (2002) 196 - da Comissão Européia.
11. ROMÃO, José Eduardo Elias. A mediação como procedimento de realização de justiça no âmbito do estado democrático de direito. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem mediação e negociação*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. v. 2, p. 131-152. (Série Grupos de Pesquisa n. 1).
12. Livro verde da ADR - COM (2002) 196 - da Comissão Européia, item 7.
13. CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civil*. 2. ed. São Paulo: Bookseller, 2000. v. 2, p. 17-18.
14. HABERMAS, Junger. *Teoria de la acción comunicativa*: crítica de la razón funcionalista. Versión castellana de Manuel Jimenez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2001. v. 2.
15. GOMES, Simone de Paula. Razão comunicativa nos juizados especiais cíveis. *Revista dos Juizados Especiais Cíveis*, Brasília, ano 5, n. 10, jan./jun. p. 43-56, 2001.
16. ENCARNAÇÃO, João Bosco da. *Filosofia do direito em Habermas: a hermenêutica*. Lorena: Stilliano, 1998. p. 79.
17. SERPA, Maria de Nazareth. *Teoria e prática da mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lume Júris, 1999. p. 153.
18. LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998. p. 92.

19. ROMÃO, José Eduardo Elias. A mediação como procedimento de realização de justiça no âmbito do estado democrático de direito. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem mediação e negociação*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. v. 2, p. 131-152. (Série Grupos de Pesquisa n. 1).
20. SIX, Jean-François. *Dinâmica da mediação*. Tradução de Águida Arruda Barbosa et al. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 162.
21. SERPA, Maria de Nazareth. *Teoria e prática da mediação de conflitos*. cit., p. 157.
22. Com (2002) 196 - Livro verde - sobre os modos alternativos de resolução dos litígios em matéria civil e comercial (União Européia).
23. SPILLER, Peter. *Dispute resolution in New Zealand*. Oxford: Oxford University Press, 1999. p. 63.

Referências

- ASCENSÃO, José de Oliveira. *O direito: introdução e teoria geral*. 13. ed. re-fundida. Coimbra: Almedina, 2005.
- AZEVEDO, André Gomma de. Perspectivas metodologias do processo de mediação: apontamentos sobre a autocomposição do direito processual. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem mediação e negociação*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 131-152. (Série Grupos de Pesquisa n. 1).
- BACELLAR, Roberto Portugal. A mediação no contexto dos modelos consensuais de resolução de conflitos. *Revista Cidadania e Justiça*, Brasília, n. 8, p. 198-211, 2000.
- CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. 1988. *Acesso à justiça*. Tradução de Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1988.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Instituições de direito processual civi*. 2. ed. São Paulo: Bookseller, 2000. v. 2.
- ENCARNAÇÃO, João Bosco da. *Filosofia do direito em Habermas: a hermenêutica*. Lorena: Stilliano, 1998.
- GOMES, Simone de Paula. Razão comunicativa nos juizados especiais cíveis. *Revista dos Juizados Especiais Cíveis*, Brasília, ano 5, n. 10, jan./jun. p. 43-56, 2001.
- GOMES NETO, José Mário Wanderley. *O acesso à justiça em Mauro Cappelletti: análise teórica desta concepção como "Movimento" de transformação das estruturas do processo civil brasileiro*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.
- GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Autopoiese do direito na sociedade pós-moderna: introdução a uma teoria social sistêmica*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.
- HABERMAS, Jürgen. *Consciência moral e agir comunicativo*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1989.
- _____. *Teoría de la acción comunicativa: crítica de la razón funcionalista*. Versión castellana de Manuel Jimenez Redondo. Madrid: Taurus Humanidades, 2001. v. 2.
- _____. *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Tradução de F. B. Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- LEE, João Bosco; VALENÇA FILHO, Clávio de Melo. *A arbitragem no Brasil. Programa CACB/BID de Fortalecimento da Mediação e da Arbitragem Comercial no Brasil*. Brasília: 2001.
- LORENZETTI, Ricardo Luis. *Fundamentos do direito privado*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.
- MERRILLS, J. G. *International dispute settlement*. 4. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- MOORE, Christopher. *O processo de medição: estratégias práticas para a resolução de conflitos*. Tradução de Magda França Lopes. Porto Alegre: Artmed, 1998.
- PELIKAN, Christa. *A introdução da mediação vítima-agressor no ordenamento jurídico português*. Coimbra: Almedina, 2005.
- PIRES, Amom Albernaz, 2002. Mediação e conciliação: breves reflexões para uma conceituação adequada. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem mediação e negociação*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. p. 131-152. (Série Grupos de Pesquisa n. 1).
- RODRIGUEZ, Angel. *Integración europea y derechos fundamentales*. Madrid: Civitas, 2001. (Monografías Civitas).
- ROGER; Ury, William; PATTON, Bruce, 1994. *Como chegar ao sim. a negociação de acordos sem concessões*. Tradução de Vera Ribeiro e Ana Luiza Borges. Rio de Janeiro: Imago, 1994.
- ROMÃO, José Eduardo Elias. A mediação como procedimento de realização de justiça no âmbito do estado democrático de direito. In: AZEVEDO, André Gomma de (Org.). *Estudos em arbitragem mediação e negociação*. Brasília: Brasília Jurídica, 2002. v. 2, p. 131-152. (Série Grupos de Pesquisa n. 1).
- SERPA, Maria de Nazareth. *Teoria e prática da mediação de conflitos*. Rio de Janeiro: Lume Jûris, 1999.
- SOUSA, Aiston Henrique de. *A equidade e seu uso nos Juizados Especiais Cíveis*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2005.
- SOUZA NETO, João Baptista de Mello e. *Mediação em juízo: abordagem prática para obtenção de um acordo justo*. São Paulo: Atlas, 2000.
- SALES, Lilia Maia de Moraes. *Justiça e mediação de conflitos*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais*. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado. 2005.
- SIX, Jean-François. *Dinâmica da mediação*. Tradução de Águida Arruda Barbosa et al. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- SLAIKEU, Karl. *No final das contas: um manual prático para a mediação de conflitos*. Tradução de André Gomma de Azevedo et al. Brasília. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.
- SPILLER, Peter. *Dispute resolution in New Zealand*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- VICENTE, Dario Moura. *Direito internacional privado: ensaios*. Coimbra: Almedina, 2005. v. 2.
- WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001. v. 1.
- WILDE, Zulema D.; GAIBROIS, Luis M. *O que é mediação*. Lisboa: DGAE, 2003.

Capítulo 25 - Justiça restaurativa: desafios políticos e o papel dos juízes*

Pedro Scuro Neto**

Depois de assistir a um vídeo numa reunião do “núcleo de justiça restaurativa” da Escola da Magistratura (Porto Alegre), um promotor se levantou e pediu a palavra. O filme havia mostrado o depoimento de um homem, vítima de assalto cometido por duas pessoas que, à mão armada, lhe roubaram a única coisa de valor que possuía, um carro velho. A Justiça tratou dos infratores, um adulto e o outro adolescente, de modos bem diferentes. O menor, acompanhado da mãe e da namorada, aceitou participar de um procedimento restaurativo, junto com a vítima e uma de suas filhas. A vítima agradeceu-se do resultado do encontro, não só pela chance de explicar ao adolescente os danos que seu ato acarretara¹, mas também pelo fato de o infrator ter se comprometido a pagar metade do prejuízo. Nada parecido com o que ocorreu no caso do infrator adulto. “Na outra

* Agradecemos à Willan Publishing pela gentil autorização para traduzir e reproduzir este artigo, originalmente publicado como: SCURO NETO, Pedro. Justiça restaurativa: desafios políticos e o papel dos juízes. In: JOHNSTONE, G; e VAN NESS, D. W. (Orgs.). *Restorative justice handbook*. Uffeuilme: Willan, 2006. v. 1.

** PhD pelo Departamento de Sociologia e Políticas Públicas da Universidade de Leeds, Inglaterra, sob a supervisão de Zygmunt Bauman. Diretor do Centro Talcott de Direito e Justiça de São Paulo. Concebeu e coordenou os primeiros ensaios de implementação de programas com procedimentos restaurativos no Brasil em escolas e foi o pioneiro na introdução dos mesmos no contexto do sistema de justiça. Foi orientador técnico do primeiro núcleo de justiça restaurativa no Brasil, instituído pela Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul. Nessa mesma instituição, coordenou o Centro de Pesquisas sobre o Poder Judiciário. Na década de 1990, trabalhou na coordenação do Projeto Mercosul (IEA/USP, PNUD, Ministério das Relações Exteriores), foi vice-presidente do Foro Sindical do Mercosul, e, com a Organização Internacional do Trabalho e o Governo do Estado de São Paulo, elaborou os parâmetros dos primeiros projetos brasileiros de erradicação do trabalho infantil (inicialmente na lavoura da cana-de-açúcar), programa que atualmente beneficia mais de um milhão de crianças e suas famílias, e que serviu de base para o Bolsa Família. Na mesma época, integrou o Grupo de Pequim, e formulou um plano internacional de apoio internacional a políticas de prevenção de criminalidade e de segurança pública da República Popular da China, por meio de uma sequência de projetos de pesquisa, simpósios, conferências, seminários, publicações e programas de qualificação e pós-graduação. É autor de: *Sociologia geral e jurídica*, São Paulo: Saraiva (atualmente na quinta edição) e *Sociologia ativa e didática*, São Paulo: Saraiva, e de uma extensa contribuição em línguas portuguesa, espanhola e inglesa sobre justiça restaurativa, sistemas de justiça, relações internacionais, políticas de segurança pública no Brasil e na América Latina. Atualmente trabalha na aplicação de justiça restaurativa nas relações de trabalho e na implementação de programas e experimentos de justiça restaurativa em sistemas de justiça e de ensino, no Brasil e na América Latina.

audiência”, contou a vítima, “deram-me cinco minutos para prestar depoimento, e o bandido saiu da sala me gozando, convencido que ia pegar no máximo uns meses de cadeia”.

I. Justiça dura e branda

“Todos parecem estar muito felizes com a justiça restaurativa e os benefícios que ela reserva para as vítimas”, disse o promotor, logo após a apresentação do vídeo. “Contudo, deixamos de prestar atenção ao fato de sermos funcionários da justiça, que não têm outro jeito de se comunicar com as pessoas a não ser pelas ações e os símbolos da *justiça que todo mundo entende*”. Em outras palavras, referia-se ao modo como a justiça é aplicada na prática, comunicando mensagens ora “duras” ora “brandas” a vítimas, infratores e à sociedade em geral.

Tabela 1 - Justiça retributiva: mensagens

	DURAS	BRANDAS
Sanção		
Ator	Pena	Tratamento compulsório
Infrator	Você é uma pessoa ruim e será castigado na proporção do mal que causou.	Você é doente e irresponsável. Vamos cuidar de você para o seu próprio bem.
Vítima	Quando o malfeitor é punido, você é beneficiado.	Suas necessidades não são tão importantes quanto às da justiça e do infrator.
Comunidade	Intimidação é a melhor maneira de controlar condutas e fazer o malfeitor entender que seu comportamento é inaceitável.	Reabilitação é trabalho exclusivo de especialistas.

Mensagens “duras” e “brandas”, profundamente incorporadas a quase todos os sistemas de justiça, são expressas em termos éticos e culturais exclusivistas, como se a concepção de justiça em um determinado país fosse melhor que a dos outros. Desse modo, no Brasil, onde a filosofia é a “reabilitação”, os códigos são redigidos como se penalidade não fosse castigo, mas condição para devolução de liberdade a ser conquistada progressivamente, “pelo mérito” e orientada à “presumida adaptabilidade social” do infrator (Scuro, 2004a, p. 274, n. 56). Só que, impregnado de relativismo, esse raciocínio só serve, na prática, para camuflar os sérios problemas de uma justiça que não funciona bem. Não porque aos operadores falte qualificação, bem ao contrário, mas por conta de códigos e procedimentos labirínticos e da excessiva confiança nas sentenças dos magistrados, nas autoridades e no poder de Estado de perseguir, processar e encarcerar. As conseqüências desses mitos são assustadoras, e simples de verificar por meio de comparação entre os indicadores de homicídio nas diferentes regiões do mundo.

Tabela 2 - Taxas de homicídio por região, década de 1990²

Região	Homicídios por 100.000 hab.	Nº de países
Estados árabes	1,7	12
Europa ocidental e setentrional	1,9	18
Ásia setentrional	2,2	7
Extremo Oriente	5,5	4
Sudeste asiático	5,6	9
América do Norte	6,1	2
Leste europeu	8,6	16
África subsaariana	13,0	17
América Latina e Caribe	19,8	20

II. Crime, castigo, e política internacional

Os especialistas olham esses dados e deduzem que, na África e América Latina, criminalidade e segurança pública são problemas “multidimensionais”, excessivamente complexos, associados à natureza humana em sociedades que “induzem ao crime” e nas quais o “efeito intimidação é questionável”, causado por massas de infratores “famélicos” que se transformam em criminosos destemidos por conta da miséria crônica e da indiferença (Kahn, 2001, p. 38 e 42; Azevedo, 2005). Quer dizer, são problemas que nenhum sistema de justiça pode resolver ou controlar de modo satisfatório porque sua capacidade de absorção é muitíssimo inferior ao número de “criminosos em potencial” que sociedades tão perversas criam todos os dias. Sociedades tão perversas, aliás, quanto seus próprios sistemas de justiça, que funcionam exclusivamente do “modo que os recursos permitem”, muito inferiores “ao que o Erário pode oferecer”³, denegrindo “a imagem da Justiça Criminal como um todo, até mesmo porque os juízes não podem inventar condenações ou penalidades” (Ajufe, 2001).

A complexidade desse quadro fica maior quando se percebe que, mais que em qualquer outra região do mundo, na América Latina, as taxas de homicídio parecem depender do modo como as diferenças pessoais são encaradas, ou seja, como assuntos de vida ou de morte⁴. Um levantamento da Polícia Militar de São Paulo recentemente mostrou que, em 80% dos casos de homicídio, os envolvidos se conheciam e até se amavam. Paradoxalmente, os índices estão caindo nas maiores cidades latino-americanas, na razão de quatro a seis por cento ao ano – fenômeno que os especialistas esclarecem ter pouco a ver com causas sociais ou econômicas (por exemplo, melhoria de vida ou redução nos fluxos migratórios), do que com políticas de segurança pública: de um lado, *mano dura*, ou seja, medidas severas contra a criminalidade, refletidas no aumento das taxas de encarceramento, e, acima de tudo, *mano superdura*, atitudes extremas especialmente contra traficantes de drogas e infratores “perigosos”.

Tais estratégias estão perfeitamente de acordo com a noção do Departamento de Estado dos EUA acerca de “criar um mundo mais seguro,

democrático e próspero em benefício do povo americano e da comunidade internacional” (Farrar, 2005). Nesse particular, o papel de protagonista é desempenhado pela repartição governamental norte-americana incumbida de assuntos internacionais relacionados com narcóticos e segurança pública, a INL, cujo discurso é manter “segurança”, “democracia” e “interesses empresariais” em equilíbrio, no seio de uma doutrina centrada no combate à corrupção e firme compromisso hemisférico contra o narcotráfico. Para isso vai ser preciso criar sistemas de justiça criminal não apenas estáveis⁵, mas também competentes para identificar, investigar e processar infratores e organizações criminosas, razão pela qual um dos pontos fundamentais da doutrina do governo norte-americano é dismantelar o tráfico internacional e a produção de drogas ilícitas fora dos Estados Unidos, na base de íntima colaboração com os governos da América Latina, grupos intergovernamentais (como o “Grupo de Lion”, do G8⁶) e organizações internacionais (ONU e OEA).

Até então, a política externa americana vinha se concentrando somente na “guerra às drogas” (Scuro 2002, p. 295), de modo tão intenso que a política fracassou completamente, por conta do desinteresse de seus agentes com os “problemas institucionais profundos que impedem as polícias das nações parceiras de combater efetivamente a criminalidade nas suas formas mais variadas, incluindo o tráfico de drogas” (Farrar, 2005). Recentemente, porém, os objetivos políticos foram ampliados, de modo a incluir na guerra às drogas crimes contra o sistema financeiro e financiamento do terrorismo, tráfico de armas, imigração ilegal e tráfico de pessoas, crimes de informática, roubo de propriedade intelectual etc. Com a ampliação do foco, a estratégia externa dos Estados Unidos passou a considerar, de um lado, a construção na América Latina de “instituições complementares para operações programáticas urgentes”, e, de outro, “o engajamento da população no esforço de melhorar os resultados da segurança pública, o combate contra a corrupção e o Estado de Direito [visto] como fundamento da democracia e elemento de prevenção contra o terrorismo” (Farrar, 2005).

O objetivo agora é, portanto, não combater as drogas tão-somente e de modo isolado, mas equilibrar o apoio operacional imediato com o *soft side* do problema, isto é, os aspectos “brandos” da violência, educação cívica e prevenção de criminalidade. Em outras palavras, a missão da INL, na América Latina e em outras partes do mundo, é promover reformas “de cima para baixo”, sem no entanto descuidar de estimular iniciativas em prol de uma “cultura de legalidade”. Isso inclui usar justiça restaurativa, por exemplo, para tratar feridas causadas pela guerra civil na Colômbia, conforme um programa trienal ao custo de quase dois milhões de dólares (Embaixada dos EUA, 2004).

III. Justiça restaurativa: da vontade de quem manda à responsabilidade compartilhada

Justamente por conta desses objetivos geopolíticos, a justiça restaurativa na América Latina ainda está longe de ser entendida como um novo modo de justiça, com mensagens radicalmente diferentes para vítimas, infratores, comunidades e o conjunto da sociedade. Em vez disso, é

confundida com o “lado brando”, *soft side* da justiça retributiva, simplesmente como um “meio alternativo” de resolução de conflitos em “Estados fracos e internamente vulneráveis a redes terroristas e cartéis do narcotráfico” (Farrar, 2005). Desse modo, foi incluída no arsenal de uma ofensiva generalizada contra as “assimetrias” entre os sistemas de justiça dos EUA e dos países da América Latina. Enquanto isso, os funcionários dos governos latino-americanos e das organizações internacionais satisfazem-se em apresentar a justiça restaurativa como uma “esperança”, não só para os problemas de criminalidade e violência, mas também para a ineficácia dos nossos sistemas de justiça (Slakmon; De Vitto; Gomes Pinto, 2005, p. 13).

Tabela 3 - Justiça restaurativa: mensagens

Ator	Compromisso
Malfeitor	O que você fez tem conseqüências. Você é responsável e capaz de ajudar a colocar as coisas nos seus devidos lugares.
Vítima	Você tem o direito a ter seus prejuízos compensados e sua vida restaurada.
Comunidade	Os membros da comunidade devem ajudar vítimas e malfeitores a assumir responsabilidades e cumprir seus compromissos.

Dadas essas condições, seria possível imaginar a justiça restaurativa como algo diferente do que os mandatários, domésticos e estrangeiros, dizem que ela significa? Se a resposta é afirmativa, pode a justiça restaurativa se tornar uma ferramenta para resolver questões focalizadas não somente em conflitos pessoais e responsabilidade individual, mas também em obrigações coletivas, e contribuir na construção de uma sociedade coesiva, coerente, baseada em valores como respeito, participação, inclusão, autorização (“empoderamento”), processos decisórios consensuais, reparação de danos, e reintegração da sociedade como um todo? (Toward a Restorative Society, 2005) No entanto, qualquer que for a resposta, os problemas devem ser vistos como algo condicionado não apenas pelo cinismo de quem manda, mas também pela dificuldade em selecionar as práticas restaurativas mais adequadas a intervenções que visam não apenas o contexto imediato, mas também a o “grau de restauratividade” e relevância social e política dos projetos.

IV. Enxertia e transformação

“Se uso uma palavra”, disse Humpty Dumpty com certo desdém, “ela quer dizer apenas o que eu quero... nem mais nem menos”. “Depende se uma palavra significa coisas diferentes”, emendou Alice. “Depende de quem manda”, retrucou Humpty Dumpty pontificando. “Isso é tudo”.⁷

Mudanças no sistema de justiça, com efeito, não são uma “questão de qualidade”, eficiência ou “humanidade”, mas de “força” (Agostini, p. 330). Ou seja, na hora de “reduzir assimetrias” – ou seja, tornar os sistemas de justiça dos países subalternos⁸ mais parecidos com os das nações dominantes – tudo depende de quem manda. Mas isso não é tudo, pois é possível

desejar um efetivo aumento de qualidade se, conforme argumentamos a seguir, for permitida a *intervenção simultânea de experiências jurídicas diversas* ou diferentes modos de justiça – e até mesmo *mobilizar os cidadãos para a ação*, de vez que “um dos aspectos de desenvolvimento social local é que a comunidade, à vista de uma determinada problemática”, pode criar instâncias formais (organizações não-governamentais, por exemplo) e, sentindo-se autorizada, prescindir da ação da justiça.

Antes, no entanto, é preciso corrigir a perspectiva convencional, ou seja, a opinião dos analistas sobre “modernização” de sistemas jurídicos, notadamente quando estão envolvidos países subalternos, alvo constante de tentativas de redução de “assimetrias”, pelas quais determinados princípios e práticas são descartados em favor de outros, mais adequados aos padrões das nações dominantes. Com efeito, há pelo menos uma década, os sistemas de justiça latino-americanos estão sendo “harmonizados” para ficarem cada vez mais parecidos ao dos Estados Unidos – no Chile, por exemplo, o processo de harmonização foi inteiramente completado em 2005. Assim mesmo, olhando do contexto histórico e de uma perspectiva comparativa, o que se verifica é que alguns países (Brasil, Panamá, Uruguai e outros) ainda resistem à enxertia, até mesmo porque a redução de assimetrias não pretende resolver os problemas dos sistemas de justiça latino-americanos, mas tão-somente contemplar interesses norte-americanos lesados por crimes relacionados com financiamento de terrorismo, tráfico de armas, imigração ilegal, crimes de informática e roubo de propriedade intelectual (Farrar, 2005).

Doutra banda, o que se constata é que mesmo ramos bem enxertados acabam não vingando. É o caso do Japão, que apesar de submetido, desde 1868, a três grandes implantes de ordenamentos jurídicos ocidentais (francês, alemão e, por fim, norte-americano), em nada se alterou a concepção do povo japonês quanto ao direito alienígena ser algo “senão perigoso, pelo menos inútil” (Papachristos, 1975, p. 115).

“O fato é que a enxertia ocidental não pegou na sociedade japonesa. Assim, por exemplo, malgrado a formalização do casamento imposta pelo artigo 739 do Código Civil, a união de fato celebrada segundo ritos ancestrais continua a ser praticada e produzir efeitos jurídicos – de modo que a nova regra de igualdade entre herdeiros geralmente é contornada para dar lugar aos princípios tradicionais de primogenitura e de masculinidade” (Agostini, p. 328).

Para os analistas, o direito japonês funciona, ao mesmo tempo, da maneira “ocidental”, formalista, e a base de valores (“confissão, arrependimento e absolvição”) imbricados em todas as fases do processo judicial, contando com a participação não apenas das autoridades, mas também de vítimas e infratores. Assim, “desde o interrogatório policial à sentença do magistrado, a vasta maioria dos acusados confessa, demonstra arrependimento, negocia o perdão das vítimas e se submete à clemência das autoridades”, recebendo em troca tratamento extremamente leniente, e podendo ser até ser contemplada com suspensão do processo formal ou com a remissão da pena (Haley, 1989, p. 195). Isso ocorre porque o direito no Japão sempre observou o *Giri*, ou seja, obrigações naturais que, apesar de

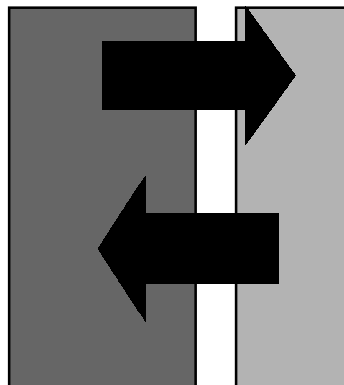
não serem consagradas na lei, têm “qualquer coisa de jurídico”¹⁰. As regras desses compromissos se assentam em “preceitos de conteúdo indeterminado”, que obrigam o ator a desempenhar seus deveres calculando o “alcançe e a extensão [dos mesmos] de maneira a conformar-se à presumível vontade do adversário”. Daí a relevância do *encontro* como valor restaurativo, de vez que um ator não deve “esperar uma ação espontânea do outro sem estar obrigado a lhe perguntar expressamente”. Em seguida, uma vez cumprido o dever, é a vez do ator “reagir do modo necessário, exatamente da mesma maneira” (Kitamura, 1987, p. 791-824).

Contudo, deve-se verificar que mais que se render à tradição, o ordenamento jurídico japonês evolui em uma *única via de bitola dupla* (Scuro, 2005a, p. 193-208), com dois modos diferentes de justiça, operando lado a lado. Com isso, dois modos diferentes de justiça, retributiva e restaurativa, complementam-se mutuamente (ver figura abaixo), freqüentemente cooperando por força da prática determinada pelo entrelaçamento de relações coletivas e individuais, por meio de procedimentos em que poder e autoridade se conjugam com consciência de deveres e obrigação de cortesia, condições necessárias à realização da “cooperação harmoniosa” característica de uma *cultura de paz*.

Na opinião dos analistas, isso é somente “cortesia legal” determinada pela necessidade de se preservar harmonia numa sociedade em que prevalecem as normas éticas, aparentemente tornando o recurso aos mecanismos jurídicos formais algo inútil ou até mesmo prejudicial. A bem da verdade, porém, o elemento fundamental não é somente uma cultura de paz enraizada durante séculos, mas a *complementaridade* de diferentes experiências jurídicas ou modos de justiça, que assegura a ordem social, estabilizando relações interpessoais, de tal modo que o Japão hoje em dia é um dos exemplos mais admiráveis de sistema de justiça e de segurança pública eficiente e sustentável¹¹, algo praticamente inviável nos contextos nacionais como estão sendo construídos na América Latina, em que as assimetrias são abominadas e a *jusdiversidade*¹² se torna cada vez menor, a cultura de paz é encarada de modo leviano e a justiça restaurativa definida como método “alternativo” de resolução de conflitos, mero recurso para tornar o sistema convencional “mais eficiente”, e não para transformá-lo.

Modelos de justiça restaurativa¹³
Complementar (bitola dupla)

O sistema convencional (retributivo) e a justiça restaurativa operam lado a lado, seus processos se complementam e, por conta de necessidades de ordem prática, freqüentemente cooperam e obtêm os mesmos resultados.



Na verdade, “a justiça restaurativa corresponde a uma atitude transformadora que, quando fiel aos valores restaurativos, também no campo das estratégias políticas haverá de optar pelo não-conflitual, por dialogar com o próprio sistema, para acolhê-lo em sua imperfeição e respeitar a sua diversidade. A partir daí, inocula-se nas fissuras do sistema, em suas frestas, como um vírus, ou melhor, como um anticorpo à violência institucional, como um germen silencioso da mudança. Nisso, a pertinência do sentido de ‘complementaridade’: pela disponibilidade de convívio com o próprio sistema, dentro do próprio sistema (embora indo além dele), pela oportunidade de enriquecê-lo (no sentido de atribuir-lhe algo que no momento lhe falta), e transformá-lo (ou seja, a partir do pontual, reconstruí-lo para que institucionalmente incorpore a superação dessas faltas)”¹⁴.

V. Status da justiça restaurativa

Como pode a justiça restaurativa enriquecer e transformar a justiça¹⁵ que “todo mundo entende”? Para responder, relativa atenção tem sido dedicada à condição *jurídica* dos acordos obtidos por meio de processos restaurativos – malgrado os esforços de aplicá-los e aferi-los “em diferentes espaços” ou contextos de valores e regras “mais amplos” que os limites constitucionalmente estabelecidos (Braithwaite, 2002; Froestad; Shearing, 2005). Nesse particular, o desafio inicial é essencialmente *técnico*, pertinente aos usos e resultados dos procedimentos restaurativos, em comparação com a justiça convencional. Desafios que os defensores da justiça restaurativa procuram contornar deixando que tudo se resolva na prática, ou seja, das “diferentes formas pelas quais acordos obtidos por meio de câmaras restaurativas¹⁶ são considerados nas decisões dos juízes” (Strang, 2002, p. 203).

Os problemas, no entanto, começam desde cedo, a partir da própria noção de “crime”, ação ou fato voluntário ou temerário que causa lesões a pessoas ou danos a coisa protegida por lei. Sendo assim, não importa que o sistema seja “adversarial” (como nos Estados Unidos e Inglaterra) ou “inquisitorial” (como na Europa ou na América Latina)¹⁷, crime é sempre o ilícito público punível pelo Estado¹⁸, via procedimento criminal. “Público”, nesse sentido, denota a irresistível consideração do direito com a conduta social, mais precisamente com o comportamento “justo” ou “razoável” em relação aos “outros”. Crimes prototípicos (furto, homicídio, violação da integridade física ou moral das pessoas) são, conseqüentemente, infrações contra direitos humanos fundamentais, razão pela qual toda iniciativa da parte prejudicada de promover uma ação de danos, por exemplo, não contempla a dimensão pública do malfeito – só a justiça criminal pode fazer isso, mesmo dispensando muito pouco às vítimas em termos de soluções, em particular quando os tribunais estão congestionados, a segurança pública é mal gerenciada e o sistema por inteiro transformou em um gigantesco aparato submetido à mesma perda de legitimidade da maioria das instituições contemporâneas. Por outro lado, a nossa percepção dos direitos fundamentais cada vez mais impõe restrições adicionais ao processo penal, tornando irreal a busca pela certeza jurídica – notadamente quando provas cruciais para se estabelecer a verdade dos fatos não são aceitas pelos

tribunais, por conta das maneiras pelas quais as evidências foram obtidas (Muñoz Conde, 2000).

Quais seriam as chances de o pensamento jurídico restaurativo ocupar essa “terra de ninguém” processual e conceitual? Difícil dizer, pois os esforços para constituir-lo em jurisprudência ou teoria jurídica robusta têm sido escassos¹⁹, delimitados principalmente pela ênfase em *resultados*²⁰ e, a partir dela, pela determinação de impedir que definições restaurativas venham a ser “reféns de leis e normas escritas”, em vez de resultar de “juízos consensuais da comunidade afetada pela transgressão” (Korte, 2005). Não que os múltiplos levantamentos sobre a aplicação de procedimentos restaurativos não possam dar substância a novas definições de crime – particularmente quando revelam a “satisfação das vítimas” com programas restaurativos, ou mostram o grande número de “acordos para restituir realizados sem supervisão estatal”, ou provam que a aplicação de justiça restaurativa promove “menos reincidência”.

Contudo, como os procedimentos restaurativos mais elaborados raramente são aplicados (“levam muito tempo” ou “dão muito trabalho”) ficamos sem saber ao certo a verdadeira potencialidade do “novo” modo de justiça. Com efeito, dentre centenas de programas restaurativos nos Estados Unidos, por exemplo, na vasta maioria preferiu-se usar “mediação e diálogo vítima/malefitor (50%) ou “conselhos de vizinhança” (30%), em vez de “câmaras restaurativas” (só 12%), justamente o procedimento que melhor contempla a resposta à tríplex perspectiva de Van Ness e Strong: “dano reparado”, “envolvimento dos interessados”, e “transformação da relação comunidade/governo” (Bazemore; Schiff, 2005).²¹

Em consequência, recorre-se a argumentos escapistas: não importa o procedimento restaurativo empregado, o que decide sua força e seu sentido é a disposição dos atores de se reunirem não apenas para resolver conflitos, mas também para promover ações preventivas, resgatar a influência comunitária, reverter a escalada na demanda por mais policiamento e controles formais, e contribuir para mudar a perspectiva convencional sobre *crime*. Ou seja, todo procedimento restaurativo é bom e adequado quando conscientiza os participantes que transparência e prestação de contas são *virtudes comunais* e que todos e cada um pode “se envolver um pouco mais nos assuntos que dizem respeito à justiça social” (Bazemore; Schiff, 2005, p. 294), aumentando as chances de sucesso dos procedimentos e magnificando a capacidade individual e coletiva de construir sociedades coesivas e reintegradas – algo que a justiça criminal que “todo mundo entende” não consegue.

Oportunidades existem em toda parte, o argumento conclui, principalmente nos projetos e programas de intervenção restaurativa na América Latina, que mal começaram e já estão sugerindo aos pensadores que os atuais procedimentos, ineficientes, podem ser substituídos por “redes de câmaras restaurativas” capazes de decidir mesmo contra o senso comum e os objetivos socialmente reconhecidos (Korte, 2005). Se for assim, e as práticas restaurativas forem operadas com rigor e segundo os princípios de uma justiça dirigida por valores (inclusão, reparação, encontro e reintegração), governos e comunidades poderão atender não apenas às necessidades

das pessoas afetadas pelo crime, mas também “transformar positivamente a sociedade por inteiro”, estimulando “grandes mudanças” não somente no acesso à justiça, mas também no combate à violência e à corrupção generalizada (Parker, 2005).

Temas de discussão fascinantes e linhas de pesquisa desafiadoras, porém aparentemente prematuros diante de uma realidade que mantém a justiça restaurativa distante do ideal de uma nova visão de justiça, com entendimento totalmente original do crime e respostas para todos os tipos de transgressão (Zehr, 1990, p. 180). Na prática, e principalmente no discurso das autoridades, a justiça restaurativa continua a ser encarada de modo leviano, reduzida a componente do *soft side* da punição, “mediação penal” ou mecanismo para “desjudicializar” tipos menores de conflito. No plano político, por outro lado, o proverbial desencanto latino-americano com as estruturas judiciais vigentes talvez pudesse estimular a busca por novas e concretas aplicações da justiça restaurativa. Mas o quadro institucional é desfavorável, inclusive por conta do processo globalizante que privilegia “a *americanização* dos sistemas de justiça criminal, na Europa continental e (principalmente) na América Latina” (Nadelmann, 1997, p. 126; Scuro, 2002), cujo resultado mais provável pode ser uma “*common-lawnização*” do direito inquisitorial.²²

VI. Mudando a rotina do sistema

Malgrado todas as dificuldades, já existe um plano para reformar sistemas de justiça de um ponto de vista restaurativo (Bazemore; Walgrave, 1999, p. 65-66), concebido a partir de uma agenda particularmente audaciosa. Para começar, os estrategistas propõem mudanças no *foco do sistema*, que em vez de se concentrar unicamente em respostas a infrações, deve se empenhar na construção de “soluções comunitárias”. Isso feito, é preciso mudar as *mensagens* do sistema, assim como as metas convencionais estabelecidas para *desempenhos* individuais e coletivos, e, ao mesmo tempo, os *métodos* à disposição do sistema, para determinar suas finalidades. Finalmente, novas estruturas participativas devem ser desenvolvidas, *de baixo para cima*, para que o sistema se distancie de seus padrões convencionais, tipicamente burocráticos, tutelares e autoritários. Para realizar essas tarefas, os militantes da justiça restaurativa precisam *implementar programas no seio do sistema*, e assumir os mesmos desafios que seus integrantes enfrentam todos os dias, e cada vez mais.

Construir um sistema de justiça restaurativo envolve, portanto, assumir por inteiro ônus como o congestionamento dos processos judiciais ou a imagem de sistema perverso e ineficaz – missão particularmente relevante, e muito arriscada, na América Latina. Na Colômbia, por exemplo, durante a década de 1990, o tempo médio necessário para concluir um processo em varas cíveis de primeira instância era 3,2 anos, e nas criminais, 3,9 anos. Na época, os especialistas estimavam que para desafogar completamente o fluxo de trabalho “os cartórios dos tribunais teriam de fechar para novas ações pelo menos durante nove anos” (Mercado, 2005). Premidos, os congressistas colombianos aprovaram reformas de implementação de “métodos alternativos de resolução de disputas” (Lei n. 23/1991), provisoriamente

permitindo que cidadãos administrassem justiça sem precisar de ordem ou sentença judicial. Subseqüentemente, ainda no objetivo de “aliviar o congestionamento nos tribunais, reduzir custos, fazer os processos fluírem mais rápido e promover o envolvimento da sociedade na resolução de conflitos”, a nova Constituição reconheceu o papel de árbitros e facilitadores privados no desempenho de funções judiciais.

Contudo, apesar de toda sustentação legislativa, o uso de conciliação (e arbitragem) na Colômbia permaneceu modesto e inconsistente (apenas 10,1% no Judiciário, 27, 3% em delegacias de polícia, defensorias e promotorias de família e 20% em escritórios de advocacia, câmaras de comércio, ONGs e faculdades de direito²³). A razão aparente foi os “métodos alternativos” terem sido encarados apenas como *ferramentas de desjudicialização* para: (1) conceder competência jurisdicional a órgãos administrativos (como as “Casas de Justicia”, criadas com apoio da USAID e agências internacionais para colocar sob o mesmo teto diversas repartições direta ou indiretamente ligadas à segurança pública e relativamente capazes de administrar justiça extrajudicialmente); (2) persuadir a população a não usar o gigantesco sistema de justiça; (3) reduzir congestionamentos mediante bonificações aos funcionários e terceirização de serviços jurídicos gratuitos; e (4) resgatar modos “tradicionais” ou promover soluções “comunitárias” para tratar de disputas menores.

Conseqüentemente, malgrado a riqueza e potencialidade do “modelo colombiano”, no seu contexto original a conciliação segue sendo *informal*, um artifício quase permanente para situações não muito complicadas. O mesmo poderia ser dito acerca da informalidade judicial aplicada em toda a América Latina, caracterizada hoje em dia por: (1) programas pouco institucionalizados, operados por iniciados ou entidades no geral despreparados para fazer o serviço; (2) investimento virtualmente nulo em treinamento e pesquisa (acarretando ruptura entre práticas, resultados e mudanças no bem-estar dos “clientes” e sua percepção acerca do sistema de justiça)²⁴; (3) programas implementados prioritariamente como “política compensatória” dirigida a setores desprivilegiados; (4) serviços muitas vezes realizados em bases voluntárias por indivíduos e grupos desprovidos de metodologia consistente (Sinhoretto, 2005).

A solução seria implementar inovação na *própria rotina da justiça*. Na Argentina, por exemplo, a Lei n. 24.573/1995 tornou a mediação e a conciliação²⁵ aspectos quase integrais do sistema, operadas por advogados²⁶ registrados e certificados pelo Ministério da Justiça, mediante quarenta horas de treinamento e vinte horas de atividade supervisionada. Os honorários variam de 150, 300 a 600 dólares, dependendo do valor do acordo, e são pagos por um fundo administrado pelo governo. Diferentemente do caso colombiano, na Argentina mediação e conciliação são instrumentos *diversórios*, empregados, por exemplo, em ações cíveis e comerciais: o queixoso preenche um formulário, paga uma taxa módica de quinze dólares e fica sabendo no ato os nomes do mediador, juiz e promotor do seu caso. As audiências, sempre confidenciais, têm lugar em escritórios de mediação e conciliação, com prazo de sessenta dias para terminar, a menos que as partes concordem com uma prorrogação (Alvarez, 2005). Um estudo promovido pelo governo, cinco anos após a promulgação da lei, revelou que

mediação e conciliação ainda não eram utilizadas em casos de crime, em ações envolvendo o Estado, em ações de despejo e certas modalidades de disputas de família. Concluiu, no entanto, que os procedimentos aplicados obtiveram bons resultados e que 27% das ações cíveis e 31% das comerciais foram tratadas por meio de mediação e conciliação e deixaram de sobrecarregar a justiça. Menos alvissareira, contudo, foi a constatação que mediadores e conciliadores mais qualificados, especialmente os formados para lidar com questões trabalhistas, logo abandonavam o esquema (infelizmente, o estudo parece não ter se preocupado em investigar as razões para tanto).

VII. Juizes que podem mais

Dentre as várias alternativas de justiça aplicadas até aqui, com efetivo ganho na administração e resolução de conflitos, as melhores perspectivas para a construção de um modelo restaurativo, integralizado, eficaz, gratuito e a todos disponível, parecem residir no Brasil e nos Estados Unidos. Ambas experiências estão centradas no papel do juiz como protagonista da construção de uma “nova cultura judiciária”, embora ainda não exista plena consciência acerca da importância de missão tão arriscada, nem roteiro explícito e inequívoco para o desempenho de tão relevante tarefa. O primeiro caso são os *juizados especiais* brasileiros, criados em 1982, no Rio Grande do Sul, e agora implantados nacionalmente, coordenados por juizes de direito e operados por conciliadores – geralmente voluntários, apesar de em contextos mais avançados haver conciliadores remunerados.

Nos Juizados Especiais Cíveis, podem ingressar ações de pessoas físicas e microempresas; pessoas jurídicas (empresas e estabelecimentos comerciais) só podem ser réus, apesar de ultimamente comparecerem “microempresas” também como autoras (art. 38, da Lei n. 9.841/99) – o que estaria contribuindo, na opinião de quem submete os juizados ao *viés paternalista* do ordenamento brasileiro (Scuro, 2004a, p. 212-215), para transformá-los em “balcões de cobrança”, em instrumentos de “pressão de empresários e firmas, algumas de razoável expressão (...)”, para o recebimento de seus créditos ou acerto de negócios, muitas vezes acionando quem deveria ser o destinatário dessa justiça (...): pequenos comerciantes, modestos prestadores de serviços, carentes jurisdicionados, titulares de direitos patrimoniais de inexpressivo valor”.²⁷

Nesses juizados os procedimentos são simples, conformes aos princípios de “simplicidade”, “informalidade” e “expediência” na busca de acordos “sempre que possível” via conciliação. Conseqüentemente, em 15 dias, deve ser marcada uma “audiência de conciliação”, ocasião em que as partes se encontram para fechar um acordo, sob orientação de um *conciliador* (preferentemente bacharel em direito). Se houver consenso, o juiz dá a sentença e o caso é resolvido da forma mais rápida e amigável possível. Caso contrário, o conciliador explica as conseqüências do prosseguimento da ação e marca uma nova audiência, para daí a 15 dias. Essa audiência de “instrução e julgamento” é presidida por um *juiz leigo* (auxiliar da Justiça recrutado, em tese, dentre advogados com mais de cinco anos de experiência, impedido de exercer a advocacia nos Juizados Especiais enquanto

estiver no desempenho de suas funções). O juiz leigo ouve cada uma das partes e testemunhas, analisa as provas apresentadas, dá a sentença ou marca uma data para proferir decisão. A partir daí, são 10 dias para apelar às turmas recursais, fase em que há despesas, devido à obrigatoriedade de representação por advogado – quem perde paga as custas processuais.

Nos Juizados Especiais Criminais, por sua vez, são julgadas infrações de “menor potencial ofensivo”, delitos e contravenções penais como agredir ou provocar ferimentos leves, submeter a maus tratos, determinados crimes de trânsito, evasão de local de acidente sem prestar socorro, ameaça com a intenção de amedrontar, prática de atos obscenos, perturbação da tranquilidade de alguém, prática de charlatanismo, anunciando curas ou resultados impossíveis, violação ou destruição de correspondência alheia etc. A vítima registra a ocorrência numa delegacia de polícia, e pode constituir advogado para ajudar na conciliação, ou solicitar a designação de um defensor público. O réu é intimado a comparecer a uma audiência preliminar, acompanhado de advogado ou, na falta deste, a Justiça designa um defensor público. Na ocasião, é tentado um acordo, efetuado por um juiz de direito, que procura estabelecer os prejuízos, para estipular o pagamento de indenização. O juiz conversa com os envolvidos e propõe um acordo; se não houver, um promotor de justiça pode propor uma “transação penal” (pagamento de multa ou cumprimento de medida como doação de cestas básicas ou prestação de serviço a instituições públicas ou privadas, permanência em albergues aos finais de semana ou frequência obrigatória a algum curso).

Se a transação é aceita, o processo não tem início e não há registro de antecedentes criminais. Caso contrário, o juiz marca uma audiência de instrução e julgamento, em que nova tentativa de acordo ou transação penal é realizada. Se persistir o impasse, o promotor pode propor suspensão do processo por dois a quatro anos, desde que o acusado aceite as condições impostas pelo juiz. Durante esse prazo, não havendo reincidência e existindo cumprimento das obrigações impostas ao réu, o processo é extinto. Se, no entanto, o réu rejeitar a suspensão do processo, o juiz ouve a vítima, as testemunhas e o acusado, dá a sentença ou marca uma data para fazê-lo. O objetivo da penalização nesse contexto é promover a reparação reclamada e aplicar medidas não restritivas de liberdade, nas quais o réu, se condenado, cumprirá medidas educativas em liberdade. Se algum dos envolvidos não se conformar com a sentença, pode haver recurso julgados por turmas recursais. Pessoas carentes têm direito a advogado pago pelo Estado e a isenção das custas para recurso.

O “segredo do sucesso” dos juizados especiais brasileiros – que hoje em dia absorvem quase a metade da demanda *cível* do Judiciário – são precisamente os *poderes* de seus juizes, bem maiores que na Justiça Comum. Isso demonstra, por outro lado, que o legislador concebeu o sistema preocupado com *quem* tomaria as decisões e em saber *como* os juizados funcionariam. Reflexo desse descuido tem sido a queda constante e acurada da taxa de acordos (Tabela 4), que os executivos do sistema tentam explicar invocando *causas exógenas*: a crescente litigiosidade que grassa na sociedade, a suposta preferência dos advogados pelo litígio e, acima de

tudo, uma presumida “contaminação” das práticas dos juzados pelos modos característicos da Justiça Comum – mais exatamente, a negligência dos “novos atores da justiça” (conciliadores e juizes leigos), em relação aos princípios da justiça “informal, flexível, negociada”, rendendo-se aos modos burocráticos da Justiça Comum.

Em verdade, qualquer que seja a causa, o problema real é por demais evidente – tal como ilustrado na tabela abaixo, que mostram o número de juzados, conciliadores e juizes leigos, e a porcentagem de acordos atingidos no Rio Grande do Sul, primeiro Estado brasileiro a construir um sistema de juzados especiais: os equipamentos eram apenas dois em 1986 e atualmente são 169; o número de conciliadores e juizes leigos remunerados subiu de 20 em 1986, para quase 2.000 em 2004, ao passo que o desempenho do sistema, medido pela porcentagem de acordos desabou de 58% (1986) para 28% (2004).

Tabela 4 e Gráfico 1- Cada vez menos acordos²⁸

Ano	Juzados	Juizes leigos	Conciliadores	Acordos (%)
1986	2	–	20	58
1987	5	21	61	41
1988	7	37	56	48
1989	23	59	204	60
1990	32	68	278	55
1991	48	63	427	51
1992	67	170	570	55
1993	67	177	568	49
1994	129	246	551	38
1995	160	354	854	43
1996	160	347	874	40
1997	161	400	855	36
1998	167	479	831	34
1999	167	491	730	35
2000	167	759	758	33
2001	167	823	826	32
2002	168	875	799	33
2003	169	939	885	30
2004	169	928	825	28

Uma pesquisa da Escola Superior da Magistratura – relatada em *Os Juzados Especiais Cíveis do Rio Grande do Sul: os novos atores da justiça e a cultura da instituição* – concluiu que, de fato, um sinistro movimento de involução está distanciando cada vez mais os juzados especiais do ideal

de justiça “negociada, informal e flexível”. Os problemas têm a ver, é verdade, com a necessidade de “uma nova cultura jurídica”, embora fatores externos não sejam exatamente os culpados pelas dificuldades do sistema (Scuro, 2005b). O que é preciso, o relatório argumenta, é uma mudança organizacional viabilizada por meio de compromisso com a qualidade, ativado a partir do *topo da pirâmide*, ou seja, pelos próprios juízes que coordenam os julgados e administram o sistema como um todo. O elemento decisivo nesse empreendimento é substituir fragmentárias rotinas “informais” e “flexíveis” atualmente em uso para recrutar conciliadores e juízes leigos, por gerenciamento estratégico baseado em planejamento de recursos humanos, análise de cargos e funções e avaliação de desempenhos, além de maior sintonia entre os objetivos do sistema, sua estrutura organizacional e seus resultados tangíveis (*feedbacks*).

A estratégia recomendada preserva os princípios que nortearam a criação dos julgados especiais²⁹ e fizeram deles uma instituição original, criativa e “exemplo de serviço público bem prestado”. No entanto, daqui para a frente, o objetivo deve ser conduzir os julgados a um novo patamar, confirmando sua condição como elemento indispensável e decisivo do sistema de justiça. Para isso, a estratégia se fundamenta em uma nova abordagem da justiça, incorporando a noção de *organização social “orientada à resolução de problemas”* (Kralstein, 2005) e propugnando:

- *Compatibilidade entre os aspectos formais do processo e resultados tangíveis para as partes e a sociedade*, utilizando-os de modo competente e flexível para evitar repetição de condutas lesivas, reduzir a necessidade de punir, multar ou deter, e encarando o direito e a justiça como instrumentos de solução de conflitos e convivência social saudável;
- *Autoridade jurisdicional ativa*, efetivada para alterar o comportamento dos litigantes – por exemplo, em vez de simplesmente transferir a solução de um caso, a Justiça continua envolvida, monitorando através de procedimentos de colaboração o cumprimento do acordo entre as partes;
- *Informatização do processo*, orientada à rápida e efetiva solução de problemas e para garantir o cumprimento dos acordos (ou “protocolos de intenções”);
- *Parceria entre julgados, rede de atendimento e organizações da sociedade*, visando efetivo acompanhamento e monitoramento dos acordos;
- *Promotores e magistrados desempenhando papéis não-convençãoais*, aplicando sanções de caráter restaurativo e usando sua autoridade e prestígio para coordenar parcerias, familiarizar-se e envolver-se na condição de facilitadores e “patrocinadores” de processos não-judiciais de solução de conflito;
- *Acima de tudo, ênfase na capacidade do Judiciário de promover mudanças sistêmicas, internas e externas, de modo contínuo*, considerando que o aperfeiçoamento de instituições como os julgados especiais não pode ser detido e que é sempre possível mudar para melhorar.

Portanto, o que se percebe – na base da experiência do autor como coordenador dos primeiros projetos de justiça restaurativa na América Latina, bem como da pesquisa sobre os julgados especiais gaúchos – é a viabilidade de convergência entre a sólida experiência brasileira e o processo

de construção, nos Estados Unidos, de *juizados especializados* (drogas, violência doméstica, infância e juventude, etc.) que funcionam na perspectiva de problemas que subjazem diversas modalidades de conflito envolvendo vítimas, infratores e comunidades. Criado em 1989, o sistema norte-americano é conhecido por vários termos (*community courts, collaborative justice courts, problem-solving courts, drug courts, mental health courts, family treatment courts, juvenile drug courts* etc.) usados para descrever processos e práticas baseados: (1) na filosofia das organizações orientadas à solução de problemas; em (2) decisões elaboradas em equipe; (3) integração de serviços atuando em rede; (4) supervisão judicial dos processos de atendimento; (5) inclusão da comunidade; (6) interação direta entre as partes e os magistrados; (7) desempenho proativo do juiz, dentro e fora do tribunal (Farole et al., 2005).

VII. Juízes que disseminam inovação

O número de juizados especializados nos Estados Unidos é bem modesto, se comparado às centenas de juizados especiais atualmente em funcionamento no Brasil. As duas modalidades são partes integrantes da Justiça em seus países, se bem que o designio dos defensores do modelo norte-americano não é simplesmente criar indefinidamente réplicas da própria instituição – como parece ser o objetivo de seus colegas brasileiros – mas disseminar novas práticas e princípios nos demais tribunais dos Estados Unidos, suscitando dessa maneira três pontos de interrogação:

1. Que princípios e práticas inovadoras são mais facilmente assimiláveis pela Justiça Comum?

2. Quais obstáculos os magistrados encontram quando querem aplicar essas inovações aos processos convencionais, e como as barreiras podem ser superadas?

3. De que maneira as inovações podem ser transferidas aos juízes e demais operadores do direito de todo o sistema de justiça?

Em contexto inquisitorial, como o brasileiro, a disseminação e a adoção de novos princípios e práticas judiciais deveriam ser, pelo menos em tese, menos complicadas que nos Estados Unidos. Entre nós, os juízes são os incontestáveis protagonistas do processo judicial, bem diferente do desempenho essencialmente neutro de seus colegas na *common law* que, desarmados de autos, atuam como meros garantidores do devido processo legal, intervindo somente em caso de discordância entre os representantes das partes. Por outro lado, como ficou evidente nos três projetos piloto de justiça restaurativa desenvolvidos em tribunais brasileiros a partir de 2005, disseminação e adoção de inovação judicial não carecem necessariamente de juízes com poderes magnificados, como ocorre nos juizados especiais. Ou seja, conforme ficou demonstrado pelo clima eminentemente positivo que circundou os projetos de Brasília, Porto Alegre e São Caetano do Sul, além do carisma do magistrado predisposto a enfrentar riscos e inovar, investido de um tipo de poder bem distante da autoridade tradicional, legalista, dos juízes “burocratas” (Weber, 1964, p. 328-329), a modalidade de justiça assumida, diversa daquela que “todo mundo entende”, também faz diferença – dependendo, é claro, quão freqüente e efetiva é a aplicação das práticas e princípios restaurativos.

Nesse sentido, tal como sustentado no decorrer deste ensaio, a justiça restaurativa adquire substância apenas quando inserida na rotina do sistema. Ou seja, mais que “uma carinha bonita”, ideologia atraente e conceitos agradáveis, seus procedimentos se afirmam e se reproduzem por meio de mecanismos que acentuam: (1) o papel proativo do magistrado que participa, investiga e busca soluções criativas; (2) a interação das partes, visando, além de elucidação das necessidades, efetiva modificação de comportamentos; (3) a supervisão judicial permanente; (4) o atendimento em rede; e (5) a abordagem coletiva, não-adversativa, envolvendo os operadores do direito e facilitando cada vez mais a inclusão da justiça restaurativa nas agendas dos juizados – se bem que de maneira seletiva, mediante triagem, abrangendo casos mais apropriados (geralmente na Justiça da Infância e Juventude, Varas de família, casos envolvendo questões que requerem enfoque especializado, etc.).

A essas prioridades devem ser incluídas – principalmente no tocante à implementação de procedimentos restaurativos, cuja reprodutibilidade depende de padrões semelhantes e até superiores aos aplicados no processo convencional (Tabela 5) – garantias de precisão e rigor científico, algo que, por falta de recursos, temor de avaliação independente, excesso de zelo ou de vaidade, as lideranças do sistema nem sempre estão preparadas para aceitar (Parker, 2005b, p. 258-261). Tais obstáculos costumam ser maiores do que imaginam os iniciados – tão grandes que muitos cientistas e pesquisadores de justiça restaurativa nos países mais avançados praticamente já desistiram de continuar tentando implementá-la em tribunais.³¹

Tabela 5 - Procedimentos restaurativos: condições de reprodutibilidade³²

A reprodutibilidade dos procedimentos restaurativos nos diferentes subsistemas da sociedade (justiça, educação, trabalho, etc.) deve demonstrar que – além de tornar os subsistemas menos perversos e mais sensíveis e responsivos em relação às necessidades de vítimas, infratores e comunidades – a sua implementação:

- Complementa/substitui procedimentos convencionais
- Estimula cooperação entre os integrantes, internamente e entre os subsistemas envolvidos
- Simplifica processos internamente e nos subsistemas envolvidos
- Reduz a duração dos processos e torna seus resultados mais seguros
- Reduz custos e o trabalho dos integrantes dos subsistemas envolvidos
- Facilita a todos o acesso à justiça
- Contribui para a harmonização das atividades dos subsistemas
- Contribui para alterar a estrutura dos sistemas de acordo com novas regras e procedimentos de caráter restaurativo.

No sistema de justiça, em particular no Brasil, a reprodutibilidade depende de os procedimentos restaurativos comprovarem que:

- Podem ser aplicados no contexto judicial brasileiro
- Respeitam os direitos das partes envolvidas
- As partes ficaram satisfeitas com a aplicação
- Têm impacto positivo no comportamento e contribuem para diminuir reincidência
- Sua adição ao processo acarreta menos trabalho aos operadores do direito e menos despesas para o Judiciário

Notas

1. Perseguidos por uma viatura policial, os ladrões acabaram derrapando e batendo num poste. O carro da polícia vinha logo atrás e se chocou em cheio com o veículo roubado, que ficou completamente inutilizado.
2. Fontes: levantamentos da ONU sobre regulamentação de armas de fogo, tendências da criminalidade, e operações da justiça criminal; dados do Centro para Controle de Enfermidades dos EUA; estatísticas criminais internacionais.
3. Em verdade, a segurança pública está entre os setores mais favorecidos pelos governos latino-americanos. No orçamento dos mais importantes Estados brasileiros, por exemplo, a polícia e a construção de penitenciárias recebem muito mais recursos que educação e saúde, respectivamente. O Brasil, aliás, é um dos países do mundo com maior número de policiais por 100 mil habitantes (278), atrás só da China, Índia, EUA e Rússia [fontes: ONU e *Crime Trends*, 1997].
4. Quatro vezes mais que os americanos, os brasileiros parecem ter “uma estranha propensão a dar tiros uns nos outros”. (Larry Rohter, *The New York Times*, 20 out. 2005).
5. Estabilidade institucional (aliada a interesses corporativos) é precisamente o fator que faz os sistemas de justiça na América Latina serem tão resistentes a mudanças. (Jonathan Wheatley, *Financial Times*, 15 nov. 2005).
6. Disponível em: <<http://www.g8.utoronto.ca/crime/index.html>>.
7. Lewis Carroll, *Alice Através do Espelho e o que Ela Viu Ali* [Capítulo VI, 1872].
8. Países cuja história (ou seja, o sentido dela) foi alterada a partir “de fora” pela superioridade militar e tecnológica das nações mais poderosas do Ocidente (Tanizaki, 1977).
9. No mesmo sentido, juizes podem mobilizar a comunidade para que ela venha ao encontro da Justiça. Eduardo Rezende de Melo (juiz coordenador do projeto de justiça restaurativa em São Caetano do Sul, SP), em ‘Comunidade e Justiça em parceria para a promoção de respeito e civilidade nas relações familiares e de vizinhança: um experimento de justiça restaurativa e comunitária’. No mesmo diapasão: Bazemore e Schiff, 2005; Korte, 2005, e mesmo a chamada “Justiça Comunitária”, imaginada para ser arremedo ou coadjuvante dos juizados especiais brasileiros, disponível em <www.tj.mt.gov.br/JusticaComum/SobreOProjeto.aspx - 40k ->.
10. J. Ghestini e G. Goubeaux, mencionados por AGOSTINI, 1997, p. 329.
11. O nível de criminalidade no Japão, apesar ter crescido na década de 1990, é muito baixo (em média 0,58 homicídios, 1,48 estupros, 15,40 agressões com lesões graves por 100 mil) comparado, por exemplo, aos Estados Unidos (6,32; 34,20; 37,94). Fonte: *Japan Statistical Yearbook, Justice and Police*, 1999 (ano-base: 1998). Disponível em: <<http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/zuhyou/b2301000.xls>>.
12. Noção que implica preservação do patrimônio jurídico da humanidade, dilapidado quando se presume erroneamente que os sistemas das nações mais poderosas são mais “eficientes” que os demais (Scuro Neto, 2006).

13. Os outros modelos são “complementares”, “suplementares”, e “híbridos” (Van Ness; Strong, 2002, p. 225).
14. Leoberto Brancher, juiz coordenador do projeto-piloto de justiça restaurativa (Porto Alegre), comunicação pessoal, 19 mar. 2006.
15. “Queremos que o direito positivo incorpore os valores da justiça restaurativa e com eles, adequadamente normatizados, atue de modo válido e eficaz”. Carlos Eduardo de Vasconcelos, gerente de prevenção e mediação de conflitos, Secretaria de Justiça e Direitos Humanos, Pernambuco. Comunicação pessoal, 19 mar. 2006.
16. Ver ANEXO.
17. A diferença básica entre os principais sistemas jurídicos do mundo ocidental é que no contexto “inquisitorial”, o juiz participa ativamente na determinação dos fatos, ao passo que no sistema adversarial, o magistrado atua na maior parte das vezes como se fosse um árbitro imparcial ou consultor *ad hoc* em matéria legal.
18. Os maiores expoentes da justiça restaurativa ainda não sabem decidir sobre isso sem recorrer a fórmulas equivocadas. Veja, por exemplo, a Proposição n. 11 da Declaração de Leuven (1997) sobre a abordagem restaurativa do crime em casos de infratores adolescentes – Disponível em: <www.restorativejustice.org>.
19. Uma exceção, na América Latina, é: *Introducción al derecho restaurativo*, de Gustavo Korte.
20. A dinâmica dos sistemas de justiça não se manifesta apenas por meio resultados, mas acima de tudo por processos que envolvem decisões regulares, sucessivas – que podem ser medidas por números, sem dúvida, mas também pela energia e as inclinações dos integrantes do sistema (Scuro Neto, 2004a, p. 203).
21. Segundo os autores do levantamento, em cada programa analisado havia exemplos de “péssimos encontros”, encontros em que houve “plena restauração plena”, e freqüentemente encontros “mais restaurativos” que ocorriam fora de qualquer programa (Gordon Bazemore, comunicação pessoal, 7 out. 2005).
22. Daniel Van Ness, comunicação pessoal, 17 nov. 2005.
23. As mais altas taxas de acordo foram alcançadas em conflitos trabalhistas (75%), o que reduziu enormemente o volume de ações na Justiça, além de ações cíveis envolvendo crianças e adolescentes (47%).
24. Esta é também uma característica das práticas restaurativas nos Estados Unidos e alhures (Bazemore; Ellis, 2006).
25. Mediação e conciliação visam resultados relativamente restaurativos, por meio de encontro para resolver problema em que um pensa que a causa é o outro. Mediador e conciliadores devem se manter imparciais e procurar ajudar as partes a encontrar um denominador comum para problema que requer solução compartilhada.
26. Posteriormente, legislação complementar autorizou também “mediação interdisciplinar”.
27. Rêmolo Letteriello, “O perigo da ampliação da competência dos Juizados Especiais Cíveis”. (Disponível em: <<http://www.tj.ms.gov.br/>>

- juizados/doutrina/doutrina.html>. Jan. 2005 (redação modificada). Ademais, existem projetos de lei que, se aprovados, admitirão como autoras firmas mercantis individuais (Projeto de Lei n. 4.537/98, de Augusto Nardas), pequenas empresas (Projeto de Lei de Germano Rigotto), associações sem fins lucrativos, e cooperativas (Projeto de Lei n. 6.468/2002, de Osório Adriano).
28. Dados da Coordenadoria dos JEC, Rio Grande do Sul.
 29. Oralidade, informalidade, preferência pela solução conciliatória e julgamento por equidade.
 30. Como tem ocorrido com grandes organizações, como a NASA, por exemplo, desde 1967 (data do acidente da Apollo 1) e, de modo ainda mais acentuado, após o acidente do ônibus espacial Challenger, em 1986.
 31. Obstáculos que incluem, entre outras coisas, convencer os juizes a aplicar procedimentos restaurativos com mais frequência – em um projeto conduzido na Bélgica, por exemplo, em três anos foram realizadas tão-somente cerca de 60 câmaras (Vanfraechem; Walgrave, 2000-2003).
 32. Making contact work: a consultation paper from the Children Act Subcommittee of the Lord Chancellor's Advisory Board on Family Law, 2001. Inglaterra. Disponível em: <<http://www.dca.gov.uk/family/abfla/mcwrep.pdf>>; Centro Talcott. *Justiça restaurativa no contexto jurídico brasileiro: experimento na justiça da Infância e juventude de Santos, SP, 2006*).

Referências

- AGOSTINI, Eric. *Direito comparado*. Porto: RÉ S Editora, 1997.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE JUÍZES FEDERAIS, (AJUFE). *Informativo AJUFE*, jul. 2001. Disponível em: <www.ajupe.org.br>.
- ALVAREZ, G. S. *Estudio de experiencias comparativas en resolución alternativa de disputas*. OEA/ Departamento de Assuntos e Serviços Jurídicos. Disponível em: <http://www.undp.org/surf-panama/docs/resolucion_disputas.doc>.
- AZEVEDO, R. G. de. Criminalidade e justiça penal na América Latina. *Sociologias*, v. 1, n. 13, p. 212-240, 2005.
- BAZEMORE, Gordon; ELLIS, Lori. The “independent variable” in restorative justice evaluation: principle-based standards and the integrity of intervention. In: JOHNSTONE, Gerry; VAN NESS, Daniel W. (Eds.). *Handbook of restorative justice*. Uffculme: Willan, 2006. cap. 22.
- BAZEMORE, Gordon; Schiff, M. *Juvenile justice reform and restorative justice: building theory and policy from practice*. Cullompton: Willan, 2005.
- BAZEMORE, Gordon; Walgrave, L. Restorative juvenile justice: in search of fundamentals and an outline for systemic reform. In: BAZEMORE, Gordon; Walgrave, L. (Eds.). *Restorative juvenile justice: repairing the harm of youth crime*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1999. p. 317-334.
- BRAITHWAITE, John. *Restorative justice and responsive regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

_____. *The evolution of restorative justice*. Tokyo: United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria da Reforma Judiciária (SRJ-MJ). *Acesso à justiça por sistemas alternativos de administração de conflitos*. Mapeamento nacional de programas públicos e não-governamentais. Brasília, DF, 2005.

EMBAIXADA DOS ESTADOS UNIDOS (COLOMBIA). *Restorative justice, coexistence and peace*. Disponível em: <<http://bogota.usembassy.gov/wwws0065.shtml>>.

FAROLE, D. et al. *Collaborative justice in conventional courts: opportunities and barriers*. Congresso Mundial de Criminologia, Filadélfia, ago. 2005.

FARRAR, J. D. *Transparency and the Rule of Law in Latin America*. Washington, DC: U.S. Department of State, 2005. Disponível em: <<http://www.state.gov/p/inl/rls/rm/46913.htm>>.

FROESTAD, J.; SHEARING, C. *Prática da justiça: o modelo zwelethemba de resolução de conflitos*. In: SLAKMON, C., DE VITTO, R.; GOMES PINTO, R. S. (Org.). *Justiça restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005. p. 79-123.

HALEY, J. O. Confession, repentance and absolution. In: WRIGHT, M.; GALAWAY, B. (Orgs.). *Mediation in criminal justice*. London: Sage, 1989.

JOHNSTONE, Gerry; VAN NESS, Daniel W. (Eds.). *Handbook of restorative justice*. Uffculme: Willan, 2006.

KAHN, T. *Cidades blindadas: ensaios de criminologia*. São Paulo: Conjuntura, 2001.

KITAMURA, I. Une esquisse psychoanalytique de l'homme juridique au Japon. *Revue Internationale du Droit Comparé*, v. 39, p. 791-824, 1987.

KORTE JR., G. L. *Derecho restaurativo: campo de conocimientos de prácticas restaurativas*. Santo Domingo de Heredia, Costa Rica, set. 2005.

_____. *Introducción al derecho restaurativo*. Disponível em: <www.gustavokorte@korte.com.br>.

KRALSTEIN, D. *Community justice: a review of community court findings*. Congresso Mundial de Criminologia, Filadélfia, ago. 2005.

MERCADO, H. H. *Estado de los métodos alternativos de solución de conflictos en Colombia*. Wahington: OEA/ Departamento de Assuntos e Serviços Jurídicos, 2005. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico>>.

MUÑOZ CONDE, F. *La búsqueda de la verdad en el proceso penal*. Buenos Aires: Hammurabi, 2000.

NADELMANN, E. A. The americanization of global law enforcement: the diffusion of american tactics and personnel. In: MCDONALD, W. F. (Org.). *Crime and Law Enforcement in the Global Village*. Highland Heights: ACJS/ Anderson, 1997.

NALINI, J. R. *Juzgados especiales en Brasil*. Wahington: OAS/ Department of Judicial Affairs and Services, 2005. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico>>.

NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE (NIJ). *How to change your local system*. Washington, DC: National Institute of Justice, 2000. Disponível em: <www.ojp.usdoj.gov/nij/rest-just/ch6/chg_sys.html>.

PAPACHRISTOS, A. C. *La réception des droits privés étrangers comme phénomène de sociologie juridique*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1975.

PARKER, L. *Developing restorative practices in Latin America*. Bangkok: Eleventh United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice Ancillary Meeting, abr. 2005a.

_____. Justiça restaurativa: um veículo para a reforma. In: SLAKMON, C., DE VITTO, R.; GOMES PINTO, R. S. (Org.). *Justiça restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005b.

SCURO NETO, P. Justiça, controle penal transnacional e 'o mais frio de todos os monstros'. *Revista da EMARF*, Rio de Janeiro, Escola da Magistratura Regional Federal, v. 2, p. 291-308, 2002.

_____. *Sociologia geral e jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2004a.

_____. Justiça restaurativa: parâmetros conceituais, procedimentos e modelos. 2004b. Seminário Internacional "Justiça Restaurativa: Um caminho para os direitos humanos?" Porto Alegre, out. 2004. Disponível em: <jjj.tj.rs.gov.br/jjj_site/docs/ JUST_RESTAUR/JR++AJURIS+JUL.+2004.PPS>.

_____. Por uma justiça restaurativa "real e possível". *Revista da AJURIS*, Porto Alegre, Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, v. 32, n. 99, p. 193-208, set. 2005a.

_____. Os Juizados Especiais Cíveis do Rio Grande do Sul. Relatório de pesquisa. Porto Alegre: Escola Superior da Magistratura, 2005b.

SLAKMON, C., DE VITTO, R.; GOMES PINTO, R. S. (Org.). *Justiça restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça/ Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005.

STRANG, H. *Repair or revenge: victims and restorative justice*. Oxford: Clarendon, 2002.

TANIZAKI, Y. *Praise of shadows*, Nova York: Leete's Island Books, 1977.

TOWARD a Restorative Society. Conference, Wellington, New Zealand, out. 2005.

VAN NESS, D. W.; STRONG, K. H. *Restoring justice*. Cincinnati: Anderson, 2002.

VANFRAECHEM, I.; WALGRAVE, L. *Restorative Conferencing in Belgium: relatório de pesquisa, 2000-2003*.

WEBER, M. *The theory of social and economic organization*. New York: Free Press, 1964.

ZEHR, H. *Changing Lenses: a new focus for crime and justice*. Scottsdale, PA: Herald Press, 1995.

Anexo - Procedimentos restaurativos

1. Escuta restaurativa

Ponto de partida de todo processo restaurativo. Requer ouvir de modo ativo e sem pretensão de julgar. Usado para ajudar a refletir acerca de uma situação e para que os envolvidos encontrem alternativas por si mesmos. Ouvir de modo ativo e sem julgar é virtude básica de todo coordenador de processos restaurativos. Por isso é absolutamente fundamental que o coordenador não procure dominar a discussão e dar prioridade a sua própria agenda, usando o encontro para assuntar, fazer investigação, extrair confissão ou desculpa, comportando-se como se fosse o centro das atenções ou quisesse que os presentes o reconhecessem como tal e se recolhessem à condição de observadores passivos. O ouvir restaurativo permite que todos expressem seus pontos de vista e viabiliza o debate entre os envolvidos em um incidente.

Recomendações:³²

1. Ouça com atenção e receptividade. Antes de expressar seu próprio ponto de vista, escute e mostre que entendeu o que foi dito, mesmo se não concorda ou sabe que não é verdade;
2. Convide e explique os objetivos da conversa. Explique que tipo de conversa pretende ter, ajudando o interlocutor a cooperar com você e a evitar desentendimentos;
3. Procure se expressar com clareza e de forma integral. Fale devagar e dê ao outro toda informação acerca do que está sentindo ou pensando;
4. Traduza suas críticas e reclamações (e a dos outros) em termos de reivindicações e procure explicá-las;
5. Faça perguntas de modo aberto e criativo. Tente articular suas atitudes com as dos outros;
6. Expresse consideração, gratidão, prazer, positivismo e encorajamento;
7. Concentre-se no aprendizado contínuo, incorporando as recomendações anteriores ao seu cotidiano.

2. Debate restaurativo

Encontro promovido para resolver situações difíceis, frequentemente opondo pessoas com poder diferenciado. Requer capacidade de expressar e ouvir procurando sentimentos e necessidades, e disposição para entender porque o outro agiu do modo como agiu.

3. Mediação restaurativa

Encontro para ocasiões em que um pensa que o outro é a causa do problema. O mediador deve se manter imparcial e procurar ajudar as partes a encontrar um denominador comum para problema que requer solução compartilhada.

4. Mediação vítima-transgressor

Encontro restaurativo em que um reconhece que fez mal a outro, e em que ambos concordam que as coisas podem ser ajustadas com a ajuda de um mediador imparcial.

5. Círculos restaurativos

Reunião provida para agregar, juntar as pessoas para resolver um problema por meio de respeito mútuo, confiança e reconhecimento.

Usada se o coordenador acha que agregar os envolvidos e afetados por um incidente seria recomendável para resolver um problema,

6. Câmaras restaurativas (em inglês, *conferencing*)

Encontro entre quem reconhece que fez mal e a vítima. Ambos procuram entender a perspectiva do oponente e chegar a um acordo acerca dos meios de reparar o malfeito. Ao encontro comparecem também os apoiadores das partes, todos os diretamente envolvidos no incidente, bem como quem tiver algo a dizer sobre a situação criada pelo incidente e pode contribuir para o sucesso do acordo entre as partes. Usada se, mais que entendimento entre as partes, for preciso resolver um problema, garantir reparação, reintegrar etc.

7. Câmaras de família

Reunião provida para agregar, juntar as pessoas para resolver um problema por meio de respeito mútuo, confiança e reconhecimento. Usada se o coordenador acha que agregar é necessário para resolver um problema.

Capítulo 26 - O valor do sagrado e da ação não-violenta nas dinâmicas restaurativas

Egberto de Almeida Penido*

1. Introdução

A justiça restaurativa tem como duas de suas fontes de inspiração mais intensas as tradições espirituais milenares, do Ocidente e do Oriente, e diversas práticas indígenas localizadas em todos os continentes. Nessas duas fontes, a noção do sagrado se faz presente como valor central nas dinâmicas de convivência social e de harmonização de conflitos.

Contudo, a relevância de se abordar a justiça restaurativa pelo viés da espiritualidade não se esgota aí, mas se firma também na circunstância de que, cada vez mais, diversas ciências, tais como a Física, Química, Biologia, estão buscando dialogar com a perspectiva espiritual, inclusive, trazendo para o bojo de suas metodologias específicas tal perspectiva. Esse diálogo não apenas vem enriquecendo o objeto de conhecimento sobre o qual as lentes dessas ciências desvendam o mundo, como estão provocando verdadeiras mudanças paradigmáticas nos fundamentos que ancoram as visões da realidade por elas elaboradas.

Essas mudanças trazem novas perspectivas sobre a forma como a realidade na qual estamos inseridos é percebida, uma vez que, no momento em que fazemos novas perguntas, acabamos por obter novas respostas.

Está na hora da ciência do direito (em sentido amplo, englobando as disciplinas jurídicas, inclusive a filosofia do direito) também se permitir abertamente travar esse diálogo, sem medo de perder a sua cientificidade, sem receio de contaminar a pureza de sua metodologia e de seu objeto de estudo, apenas porque se dispõe a dialogar com abordagens metajurídicas.

Importa que a ciência do direito se defronte também com as novas questões e novas respostas que as demais ciências estão elaborando sobre a realidade e o complexo de relações aí inserido, ao se permitirem tal diálogo, repensando as conseqüências dessas novas percepções, em face da especificidade de sua metodologia e de seu objeto.

Não se trata aqui de relativizar a importância da técnica jurídica na construção da justiça restaurativa no Brasil, mas de possibilitar que o aspecto jurídico se faça presente, sem ignorar outras abordagens sobre a realidade que contribuem para a ressignificação, por exemplo, das relações sociais e seus conflitos.

* Juiz assessor da Presidência da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, co-coordenador do Núcleo de Estudos de Justiça Restaurativa da Escola Paulista da Magistratura. Mestrando em Ciências da Religião na PUC-SP e integrante da rede de comunicação não-violenta do Brasil.

Por tais razões e, ainda considerando a imensa tradição indígena e a intensa espiritualidade que permeia o Brasil, importa investigar com mais vagar a noção do sagrado enquanto valor nas práticas restaurativas, buscando clareza da importância de tal valor em mencionadas dinâmicas de harmonização de conflito, e na forma pela qual ele pode se manifestar no modelo restaurativo que está em construção neste país.

2. A crise do direito: a emergência da via restaurativa

O direito, como construção cultural que é, em seus diversos sentidos (como norma, faculdade de agir, fato social e ciência), mas principalmente no seu sentido axiológico, visa, em última instância, a harmonia social por meio da realização da justiça. Como diz André Franco Montoro: “Em qualquer das modalidades de sua atuação, como professor, juiz, promotor, advogado, servidor da justiça, consultor, administrador público, sindical, de empresa ou legislador, cabe ao jurista e aos lidadores do direito a tarefa de procurar assegurar a cada homem o respeito que lhe é devido como pessoa, observada uma exigência fundamental de justiça” (Montoro, 1997, p. 7). E mais adiante: “Para fundamentar a missão renovadora e dinâmica do direito é preciso rever certos conceitos de base e afirmar, na sua plenitude, o valor fundamental, que dá ao direito seu sentido e dignidade: a justiça.” (ob. cit., p. 25).

Contudo, percebe-se que o direito (aí incluídos não apenas as normas de conduta gerais e concretas, mas todo o arcabouço jurídico institucional e seus operadores), como instrumento de realização de justiça direcionada para as relações sociais, dentro do sistema retributivo, de modo geral, vem se desviando de seu alvo, como aponta de modo contundente a Associação dos Juizes Para a Democracia:

“O grupo fundador partiu da constatação de que o Judiciário, como os demais poderes do Estado, não tem cumprido satisfatoriamente seu papel. Falta-lhe eficiência e visão crítica para a justa solução dos conflitos. Os juizes, transformados em meros técnicos pela dogmática do positivismo jurídico e por uma cruel deontologia da magistratura cumprem, no cotidiano, o perverso papel de mero reproduzidor das injustiças do sistema. Aplaudidos quando atribuem ao legislador a responsabilidade por eventual decisão injusta, são mantidos num universo de conflitos idealizados, afastados sem serem resolvidos”. (AJD, 2001, p. 7).

Assim, nos deparamos com um direito em crise; um direito que vem se afastando do seu propósito de realização da harmonia social por meio da efetivação do valor justiça e que busca construir uma nova forma de pensar e realizar esse propósito.

Três fatores básicos que contribuem para essa crise no direito se destacam: (a) o predomínio da dogmática do positivismo jurídico; (b) o uso potencial ou efetivo da coação e da violência como forma de composição dos conflitos sociais (o caráter repressivo do direito, enquanto instrumento de controle social, como apontado por Foucault); e (c) a lógica aplicada na dinâmica e no processo de efetivação da justiça. Vejamos, em suas noções básicas, cada um desses fatores.

2.1. O predomínio da dogmática do positivismo jurídico: a perda da ilusão iluminista

Quanto ao primeiro fator referido, facilmente observamos que inúmeros autores têm chamado a atenção de que o apego extremado à dogmática do positivismo jurídico, com receio à introdução de aspectos metajurídicos na ciência jurídica, tem reduzido o raciocínio jurídico a uma mera aplicação dedutivo-sistemática da lei ao fato, constituindo-se, assim, em uma das principais causas que tem levado a um distanciamento entre o direito e a efetivação da justiça.

Como alerta Valéria Álvares Cruz:

“(...) o direito, que deveria ser uma das áreas do conhecimento mais preocupada com a questão dos valores e da justiça, é a que mais tem se debatido em fugir da questão, amedrontada pelos dragões da pseudociência, do positivismo e do empirismo radical. Se a ciência, em termos físicos, químicos e biológicos tem se destacado por suas discussões em torno do tema, não seria hora do direito assumir por completo a sua dimensão valorativa, fundamentalmente a da justiça?” (Cruz, 2000, p. 106).

No mesmo sentido se refere o mestre Boaventura de Souza Santos, citado por Diego J. Duquelsky Gomes, em sua obra *Entre a lei e o direito*: “(...) a racionalidade cognoscitivo-instrumental da ciência e da técnica se desenvolveu em detrimento das demais racionalidades, as quais terminou colonizando. No campo jurídico, ao reduzir a riquíssima tradição de reflexão filosófica, sociológica e política sobre o direito, transformou-o em mera ciência dogmática” (Gomes, 2001, p. 45).

É nesse contexto, ao nos depararmos com um “direito em crise”, na busca de alternativas na resolução de conflitos, de modo a viabilizar uma efetiva harmonização criativa e consciente do conflito, que emerge a via restaurativa, como veremos adiante.

2.3. O monopólio da violência legítima: se o meio é violento, o resultado invariavelmente o será

O segundo fator que está contribuindo para o afastamento do direito da realização da justiça se localiza no uso potencial ou efetivo da coação e da violência, ainda que de modo justificado e legítimo, como derradeiro recurso para a tão decantada paz social. Sucede que a violência, ainda que usada para se contrapor a atos violentos, por sua própria natureza, é desarmônica e desestruturante.

Ao se contrapor aos desarranjos sociais por meio da violência, fazendo uso da coação ou da própria violência para impor a vontade do Estado ou da sociedade ao comportamento alheio, os operadores do direito têm reforçado e contribuído para a manutenção dos desarranjos sobre os quais se debruçam, e acabam por provocar novos desequilíbrios, enfraquecendo o próprio poder oriundo do Estado de Direito.

Assim, ao fazer uso da coação e da violência, ou, como diz Paulo Sérgio Pinheiro, ao fazer uso do “monopólio da violência legítima, não apenas não se alcança o equilíbrio social, como se reforça o desequilíbrio”. Pontua ainda o mencionado sociólogo, estudioso da violência: “A existência em todos países de graves violações de direitos humanos, cometidas no

interior das sociedades nacionais, pelos operadores da violência, atesta que a pacificação anunciada pela concentração da violência está longe de ter sido realizada (Pinheiro, 1988, p. 73). E, citando John Keane (*Reflections on violence*, London: Verso, 1996, p. 26), chama a atenção: “Os Estados decididamente são perigosos instrumentos de pacificação.” (Pinheiro, 1998, p. 73).

A inutilidade e prejudicialidade do uso da violência como forma de lidar com a violência é exposta com sabedoria no Tao Te King, como se verifica da seguinte passagem:

“Revela a experiência que o mundo não pode ser plasmado à força. O mundo é uma entidade espiritual, que se plasma por suas próprias leis. Decretar ordem por violência é criar desordem. Quer consolidar o mundo à força é destruí-lo. Porquanto cada membro tem a sua função peculiar: Uns devem avançar, outros devem parar. Uns devem clamar, outros devem calar. Uns são fortes em si mesmos, outros precisam ser escorados. Uns vencem na luta da vida, outros sucumbem. Por isso, ao sábio não interessa a força, não se arvora em dominador, não usa a violência.” (Tao Te King - Lao Tsé).

E aqui nos deparamos na busca de um direito onde sua aplicação se oriente pela não-violência; um direito em que a força, o poder, sejam utilizados sem causar dano a outrem, sem que seja alimentado o ciclo de violência. É nessa busca que vem sendo construída a via restaurativa.

2.3. O caminho equivocado do julgamento: rumo a uma “justiça não-julgamental”

Por fim, quanto ao terceiro aspecto acima especificado – a lógica aplicada no ato de julgar, na busca da concretização da justiça – importa realçar que, embora seja próprio do ato de julgar a discriminação (a separação do “joio do trigo”), se objetiva com tal ato a integração, a harmonização, e não a exclusão. Pode-se dizer: discrimina-se para integrar. Se, por um lado, é certo que a capacidade de realizar julgamentos discriminativos por meio de reduções e fragmentações é inerente à nossa forma finita de estar no mundo e é inerente ao próprio ato de julgar, por outro lado, percebe-se que o puro racionalismo científico, o reducionismo, a fragmentação e a discriminação constituem graves obstáculos para o entendimento claro da realidade, comprometendo a realização da justiça.

Sucedede que, em última instância, a integração, a harmonização, nega o próprio ato de julgar, na medida que, para sua efetivação, necessita de um “não julgamento”, uma “não discriminação”. Em última instância, o fim (a efetivação da justiça) nega o meio pelo qual se busca alcançá-lo (o julgamento, a discriminação), na medida que, para a efetivação daquele, é necessária a negação deste, posto que a harmonização pressupõe uma “não discriminação”, um “não julgamento”.

Assim, o ato de realizar a justiça em sua essência passa ao largo do julgamento: quanto mais conseguimos não julgar, maior será a nossa capacidade de realizar a justiça. Como na arte do arqueiro zen: quanto mais se consegue pensar sem fazer o julgamento de acertar o alvo, mais aguçada estará a capacidade de acertar o alvo.

O desafio da justiça restaurativa, é criar os processos apropriados para que os esforços empreendidos na composição do conflito se voltem não para o julgamento, mas para o esclarecimento dos valores envolvidos na lide; não para a estigmatização do outro, mas para a criação de ações de reequilíbrio social, na qual as necessidades de todos os envolvidos sejam concomitantemente atendidas – sem exclusão, e as conseqüências do ato ofensivo sejam defrontadas e trabalhadas.

3. O enfoque interdisciplinar e a perspectiva espiritual: a emergência de um paradigma restaurativo

Desse modo, em face dessa dinâmica, urge pensar a justiça de maneira não cartesiana, ou, valendo-se das idéias de Niklas Luhmann, urge pensar a justiça sem os conceitos teóricos herdados do iluminismo, pois os mesmos não são válidos para descrever a sociedade contemporânea, muito mais complexa e diferenciada (sem prejuízo de reconhecer e manter as conquistas históricas alcançadas pelo humanismo iluminista).

E, ao assim procedermos, é inevitável ter como premissa epistemológica a interdisciplinaridade, sobremaneira a perspectiva espiritual – como veremos mais adiante.

Com efeito, entende-se que os três aspectos anteriormente mencionados, determinantes para o afastamento do direito do objetivo de realização plena da justiça, são frutos do paradigma vigente na sociedade ocidental no último século, predominantemente materialista-mecanicista-reducionista, o qual teve sua importância em determinado período histórico, mas, por outro lado, nos deixou alienados da vasta mensidão do universo, nos inserindo apenas em um universo material, sem sentido, sem sentimento, sem direção ou intenção, sem âncora.

Como pontua Roberto Crema:

“O triunfo da razão gerou o racionalismo científico. Dissociou-se o subjetivo do objetivo, prevalecendo o ideal da objetividade. A ênfase na quantificação conduziu à perda da dimensão qualitativo-valorativa. Reduziu-se o mistério ao comensurável. A ciência desvinculou-se da mística, da filosofia, da ética e estética, da poesia e, de certo modo, da própria vida. Enfim, ‘o espírito começou a degenerar em intelecto’, na denúncia de Jung.” (CREMA, 1989, p. 23).

Herry Thoreau expressou de modo preciso a incompletude do conhecimento oriundo de uma visão exclusivamente científica:

“Eu, a vinte milhas de distância vejo uma nuvem carmesim no horizonte. Você me diz que é uma massa de vapor que absorve todos os outros raios e reflete o vermelho, mas isto não tem nada a ver. Que tipo de ciência é esta que enriquece a compreensão mas rouba a imaginação? Se conhecêssemos todas as coisas apenas mecanicamente, será que conheceríamos mesmo alguma coisa?” (Zajonc, 1995, p. 158).

Observamos que, na ciência do direito, ainda que continue existindo um predomínio da dogmático-positivista, diante do que estamos chamando de “crise do direito” e diante das novas visões das ciências, se

iniciou uma mutação no mencionado paradigma e, conseqüentemente, uma nova maneira de pensar e aplicar o direito, e de harmonizar os conflitos sociais, está emergindo, ainda que de maneira incipiente. Uma maneira que busca resgatar a completude do conhecimento.

Se a “crise do direito” revela a falência do paradigma até então vigente, as novas percepções das ciências apontam para o surgimento de um novo paradigma, o qual tem como características a percepção da *desmaterialização da matéria* (ex: matéria mais como processo do que como coisa), da *impermanência* (do vazio quântico), da presença da *consciência* (vida e inteligência estão presentes no tecido do universo inteiro) e da *interconexão*.

As bases desse paradigma consubstanciam-se, assim, nas teorias científicas surgidas no século XX (no campo da Física: teoria da relatividade, teoria quântica, teoria holográfica e teoria geral dos sistemas; no campo da Biologia: teoria dos campos morfogenéticos; no campo da Psicologia: teoria da sincronicidade, o inconsciente coletivo e a existência de arquétipos – elementos dinâmicos e transpessoais da psique –, psicologia transpessoal; no campo da Parapsicologia: *psicokinesis*, experiência extra-sensorial etc.).

Junto com essas novas visões das ciências, acrescenta-se também a nova perspectiva que aflora com a desconstrução do ser humano pela psicanálise (Freud), pela lingüística (Saussure) e pela etnologia (Darwin).

Nesse contexto, cada vez mais se constata que a *verdade* não é um absoluto, mas evolui com o universo e com a consciência, porque as respostas que obtemos dependem essencialmente das perguntas que fazemos e do sujeito que as busca (Pearce, 1970, p.19).

A maneira como nos relacionamos uns com os outros e com a natureza depende de nossos conceitos sobre a natureza e sobre a vida – e esses conceitos são significativamente influenciados pela ciência. As teorias e conceitos da ciência não são apenas fonte de tecnologia, mas também fonte de sentido e valor. Se acreditarmos que a natureza é um mecanismo sem vida, nós passamos também a acreditar que temos o direito de tratá-la do jeito que quisermos. Mas e se, por exemplo, a natureza – o próprio universo – não for matéria inerte ou máquina sem vida? Mas, e se as pessoas não forem máquinas complexas e não forem separadas umas das outras e de seu meio ambiente, e sim profundamente – embora sutilmente – ligadas? E se o cosmos inteiro pulsar como energia criativa de auto-organização, evoluindo constantemente? Nós naturalmente seríamos um, sem nem mesmo percebermos.

O que o novo paradigma recobra é a visão de nossa união original com o cosmos. A natureza se revela como uma complexa teia de relação entre as várias partes de um todo unificado.

É legítimo concluir que as novas percepções oriundas das ciências fundamentais apontam que o universo inteiro funciona baseado em leis de harmonia e equilíbrio; ou, de outro modo: por meio de justiça. Justiça não seria apenas uma virtude moral ou uma norma ética, mas um padrão cósmico; a maneira de ser do universo, que vem do próprio tecido da criação. Dessa forma, poderíamos dizer que o colapso ambiental que estamos sofrendo é a justiça cósmica respondendo à injustiça humana. Não há um

determinismo rígido. Há espaço de liberdade para que possamos exercer nosso livre arbítrio, porém dentro da harmonia existente no próprio tecido do universo (Bingen, 1985).

A percepção possibilitada pelos diversos campos das ciências, de que não estamos lidando com a realidade última, está levando alguns cientistas dessas áreas a buscarem uma integração da visão científica com a visão das tradições religiosas. Por sua vez, é inevitável que, alterada a percepção sobre a realidade, as noções sobre o direito e a justiça sofram também alterações, bem como o modo de se administrar a justiça.

Assim, constatada a emergência do novo paradigma, decorrente das novas percepções da realidade, é no mínimo ingenuidade, como já dito, negar que não haverá reflexo direto e indireto na forma de se perceber o direito, a justiça e o modo de realização do equilíbrio social.

Importa, assim, que a ciência do direito se permita dialogar também com a visão das tradições espirituais, assumindo o protagonismo, em seu campo de estudo, das contribuições que esse diálogo pode acarretar no modo pelo qual se dá efetividade ao valor justiça.

Ao assim proceder, ao se dar início a esse diálogo no bojo do novo paradigma jurídico emergente, somos levados a restituir a unidade do conhecimento, integrando-o à perspectiva espiritual. Nesse caminho, é necessário atualizar a relação primordial entre direito e sagrado.

É em decorrência desse aspecto, da necessidade de se restituir a unidade do conhecimento no processo da efetivação da justiça, de modo interdisciplinar e comprometido com a perspectiva espiritual, que podemos entender que a noção do sagrado se constitui um valor central da justiça restaurativa.

Do mesmo modo, as tradições indígenas, ao considerarem a interconexão de todas as manifestações da vida, colocam o valor do sagrado no centro das suas dinâmicas de harmonização social.

É tendo como base essas fontes de inspiração, que resgatam a importância do valor do sagrado e apontam para a importância da observação não fragmentada da realidade, da sua unidade inerente, que a justiça restaurativa possibilita, ao responder à desarmonia social, que ocorre um "religar" com o valor justiça. Um "religar" que se inicia com a ofensa e que, por meio de um processo-ritual, por meio de atos simbólicos, permite a aceitação da realidade, a vivência da dor, a realização da cura, para todos os envolvidos e para a própria sociedade, com a superação do trauma e reinício da vida, sem realimentar o ciclo de desequilíbrio.

Vejamos, então, a natureza desse valor sagrado, do aspecto espiritual na justiça restaurativa.

4. Qual espiritualidade?

Leonardo Boff conta que, no intervalo de uma mesa redonda sobre religião e paz entre os povos – em que participava juntamente com o Dalai Lama – maliciosamente, mas também com interesse teológico, lhe perguntou: "Santidade, qual é a melhor religião?"

Estava esperando que ele respondesse: "É o budismo tibetano". Ou então: "São as religiões orientais, muito mais antigas do que o cristianismo".

O Dalai Lama, no entanto, fez uma pequena pausa, deu um sorriso e afirmou: “A melhor religião é aquela que te faz melhor.”

Para sair da perplexidade diante de tão sábia resposta, Leonardo Boff voltou a indagar: “O que me faz melhor?”

E Sua Santidade respondeu: “Aquilo que te faz mais compassivo, aquilo que te faz mais sensível, mais desapegado, mais amoroso, mais humanitário, mais responsável... A religião que conseguir fazer isso de ti é a melhor religião.” (Boff, 2001, p. 45)

Espiritualidade, como ensina o Dalai Lama, é aquilo que produz no ser humano uma mudança interior (Easwaran, 1991, p. 50).

Fazendo uma analogia para o contexto de resolução de conflitos, podemos indagar: Qual a melhor justiça? E, aí, teríamos a resposta: a melhor justiça é aquela que te faz mais compassivo, mais sensível, mais desapegado, mais amoroso, mais humanitário, mais responsável.

Howard Zehr chama atenção para o risco de a justiça restaurativa ser cooptada ou se afastar de seus princípios, e ressalta que somente uma clara visão dos princípios e metas pode prover a bússola que precisamos para não nos perder no caminho dessa via (Zher, 2002).

Seguindo a sugestão de Zehr, podemos aproveitar a noção de espiritualidade acima exposta para saber se, nas vias restaurativas que estão sendo construídas, estamos ou não nos afastando dos trilhos. Se o caminho da justiça não produz em nós qualquer transformação em direção aos valores acima apontados, não é justiça o que está sendo criado.

Como de modo sensível esclarece Leonardo Boff, espiritualidade tem a ver com experiência, com prática, não com doutrina, com dogmas, com rito, que são caminhos institucionais capazes de nos ajudar na espiritualidade, mas que são posteriores à espiritualidade. Nasceram da espiritualidade, podem conter a espiritualidade, mas não são a espiritualidade. São água canalizada, não a fonte da água cristalina (Boff, 2001, p. 66).

Do mesmo modo, a justiça restaurativa tem a ver com experiência, com prática, não com doutrina, com dogmas, com processos formais, que são caminhos institucionais capazes de nos ajudar na efetivação da justiça, mas são posteriores à justiça – a justiça necessita ser uma experiência viva. Por isso, é fundamental que o Estado deixe de ocupar o lugar da vítima na busca de dar uma resposta àquilo que foi definido como crime.

E de modo preciso o Dalai Lama deixa claro que a espiritualidade está contida nos atos. Por exemplo, se nos encontramos em uma situação na qual nos sentimos tentados a insultar ou a constranger alguém, imediatamente tomamos precauções e nos impedimos de agir de tal forma. Na realidade, de acordo com a noção que estamos aqui seguindo, isso é prática espiritual (Lama, 2001, p. 338).

E prosseguindo com sua clareza de entendimento, o Dalai Lama nos mostra que, com base nessa noção de espiritualidade, não é preciso existir templo ou igreja, mesquita ou sinagoga, não há necessidade de filosofia, doutrina ou dogma. Nosso próprio coração e nossa própria mente são o nosso templo. A doutrina é a compaixão. Amor pelos outros e respeito por seus direitos e sua dignidade – sejam eles quem forem ou o que forem – é só o que, no final das contas, precisamos ter (Lama, 2000, p. 251).

E seguindo nossa trilha analógica, podemos dizer que a justiça também está contida nos atos. Nesse sentido, não é preciso existir fórum ou tribunal, câmara de arbitragem ou setor de conciliação, não há necessidade de filosofia, doutrina ou dogma. Nosso próprio coração e nossa própria mente constituem nossa sala de audiência.

O apelo por uma revolução espiritual não é o apelo por uma revolução religiosa, mas sim um apelo para a prática cotidiana do que o Dalai Lama chamou de espiritualidade básica. Espiritualidade básica para o Dalai Lama são as qualidades humanas fundamentais: benevolência, compaixão, paciência, desapego, humildade, contentamento, simplicidade, disponibilidade, tolerância, atenção, o senso de harmonia, capacidade de se importar, de cuidar, de compreender, de perdoar e, principalmente, de servir – que trazem felicidade tanto para quem pratica quanto para os outros.

E dentro da seara do justo, o apelo por uma revolução visando a implementação da justiça é acima de tudo um apelo para a prática cotidiana de uma justiça básica, que podemos dizer, um apelo para a prática de um cotidiano restaurativo, na busca permanente de restaurar o valor justiça.

Novamente Leonardo Boff deixa claro que cada um de nós tem uma dimensão de espiritualidade que precisa desenvolver. Para ele, desenvolver a espiritualidade é desenvolver a nossa capacidade de contemplação, de escuta das mensagens e dos valores que impregnam o mundo à nossa volta. A partir da experiência espiritual, não há só coisas e fatos. Começa a existir a irradiação das coisas e o sentido que vem dos fatos. Nas crises mais profundas, mesmo quando morre um ente querido, quando se desfaz um matrimônio, quando perdemos um filho por causa da droga, podemos sempre perguntar: “Qual o significado disso tudo para mim? Que coisa, que caminho, que direção essa realidade me quer mostrar?” É preciso que nos confrontemos, perguntando corajosamente: “Que sentido mais profundo essa realidade traz para mim? De que me purifica? Em que me faz crescer?” (Boff, 2001, p. 72).

Essas perguntas se colocam especialmente nas situações em que não há mais nada a fazer, em que enfrentamos o envelhecimento irrefreável ou a morte inevitável. Em momentos assim é fundamental a espiritualidade. É poder ver a temporalidade das coisas, a usura do tempo e saber que não estamos vivos apenas porque ainda não morremos, mas porque a vida é uma oportunidade para crescer, para aceitar nossas canseiras, nossos limites, nosso envelhecimento e nossa mortalidade. Só assim iremos amadurecer para um outro tipo de vida, interior, espiritual. (Boff, 2001, p. 75).

A via restaurativa, de modo semelhante, busca restaurar o valor justiça. A partir da experiência viva de justiça, não há coisas e fatos. Dá-se início à irradiação das coisas e o sentido que vem dos fatos. E nos conflitos mais profundos, podemos fazer as mesmas perguntas que acima foram alinhavadas, e perceber que a vida é uma oportunidade para crescer, para termos consciência das causas de nossas condutas, das conseqüências de nossas escolhas e ações, para aceitar nossos limites, nossa humanidade. Aí reside a real restauração do valor justiça pela perspectiva espiritual.

5. O caminho de transformação individual e coletiva

É tendo em vista as noções de espiritualidade do Dalai Lama e de Leonardo Boff que se percebe que a busca da realização da justiça, entendida como caminho de transformação da desarmonia em harmonia, pressupõe processos de transformação individual e coletiva.

Denise Ramos, no prefácio da obra *O juiz e a emoção: aspectos da lógica da decisão judicial* (Prado, 2003, p. XX), ressalta que a justiça bem feita começa pela transformação do indivíduo, e não só pela implantação de mais leis. Lei bem aplicada começa com a individuação do intérprete e com todos os envolvidos no processo de implementação dela, com a integração do pensamento, da técnica, com o sentimento.

Essas abordagens apontam para uma dinâmica de implementação da justiça na qual ela é revelada mais como um processo de transformação do que um ato de equidade.

Desse modo, vemos que é possível compreender e vivenciar a busca da justiça como um processo transformativo, como uma operação simbólica, que transmuta aqueles que se acham envolvidos em tal processo. Para tanto, é necessária uma virtude espiritual, um preparo espiritual, para que o processo simbólico de transmutação tenha efetiva realidade.

Relacionar a espiritualidade (com seu mistério e sua forma própria de conhecimento) com a ciência do direito é introduzir o contrapeso necessário ao nosso dogmatismo positivista, contribuindo para o resgate do equilíbrio do ser humano, na sua busca da justiça.

Pelo que já foi dito, podemos perceber a realização da justiça como uma operação simbólica que leva ao equilíbrio, à harmonia, mediante a transmutação da individualidade humana, e não como um ato externo de conciliação.

É por meio da transmutação do indivíduo na busca da realização da justiça que ela é criativamente alcançada.

Sallie Nichols (1995), em sua obra *Jung e o Tarô: uma jornada arquetípica*, analisa diversos símbolos relacionados com a justiça, onde emerge clara a natureza transformativa da dinâmica da sua realização. Sallie Nichols chama atenção para o simbolismo da justiça, que acentua sistematicamente uma união harmoniosa de forças opostas. Para ela, por exemplo, a espada representa o áureo poder de discriminação, que nos faculta atravessar camadas de confusão e imagens falsas para revelar a verdade central. Mas a espada pode ser usada não apenas como princípio de divisão, mas também de manutenção. Por sua vez, a balança constitui uma das maneiras pelas quais os opostos trabalham juntos (os dois pratos da balança fazem parte de um contínuo: o travessão segura-os juntos de modo que possam funcionar criativamente, mas também os mantém separados de modo que possam funcionar individualmente. Assim, surge uma espécie de dança perpétua e gentil). Lembra ainda a autora que a imagem da mulher vendada (quer se trate da representação da justiça humana) ou da mulher olhando fixamente para a frente (quer se trate da justiça divina, que não precisa de vendas), aponta para a circunstância de que, na realização da justiça, se faz necessário antes uma "introvisão" espiritual, mais do que uma visão intelectual.

Sallie Nichols, citando Jung, aponta para a necessidade de transformação/integração/individualização das pessoas nas questões da justiça: “Dilo Jung da seguinte maneira: ‘nunca se deve esquecer – e há que lembrar disso a escola freudiana – que a moral não nos veio do Sinai em tábuas de pedra para ser imposta ao povo, mas é uma função da alma humana, tão velha quanto a própria humanidade (...). É o regulador instintivo da ação que também governa a vida coletiva do rebanho. Mas há sempre, inevitavelmente, um atraso cultural entre a expressão da consciência individual e a sua codificação em lei pública. E compete aos tribunais lançar uma ponte sobre esse abismo pesando e medindo solicitações individuais contra a lei escrita. Surpreendentemente, nossos tribunais são capazes de executar essa difícil tarefa mais amiúde do que se poderia imaginar. Isso talvez se deva ao fato de ser a Justiça, tal e qual aparece no Tarô e em nossa tradição, uma mulher, e as questões de consciência pertencem à província tradicional da mulher, que é o sentimento”. E continuando, agora citando James Hillman: “Em sua discussão da função do sentimento em *Lectures on Jung's typology*, James Hillman explora, circunstancialmente, a íntima relação entre a justiça e o sentimento, chamando a Declaração dos Direitos de 1789 de ‘documento da função do sentimento em sua melhor síntese’, e diz: ‘Às vezes nos esquecemos de que a aplicação da lei por um juiz é uma operação de sentimento, e que as leis não foram inventadas apenas para proteger a liberdade ou garantir o poder do sacerdócio e da classe dirigente, mas também para avaliar os problemas humanos difíceis e fazer justiça em assuntos humanos. O julgar é uma questão de sentimento, exatamente como nos templos de Saturno se exibia uma balança, ou como se diz que, num horóscopo, Saturno está bem colocado quando se acha no signo de Libra. Uma decisão salomônica não é um golpe brilhante através do nó górdio das complexidades, mas um julgamento feito pelo sentimento.” (Nichols, 1995, p. 160-161).

Depois de pontuar tais aspectos, Sallie Nichols também visualiza a busca da justiça mais como um processo de transmutação do indivíduo do que um ato de equidade:

“Essencialmente, a Justiça não se preocupa com a exatidão matemática, senão, como Astréia, com a harmonia, a beleza funcional e uma espécie de verdade, que transcende a mensuração mecânica (...). Este tipo de justiça poética opera, aparentemente, nos tribunais tanto do céu quanto da Terra. Não se ocupa da moralização severa nem das questões de crime e castigo. Dedicase, antes, à restauração das leis universais da harmonia e equilíbrio criativo (...). Como já observamos, os tribunais de justiça são instrumentos úteis para se conseguirem certos tipos de compensação e equilíbrio social. Às vezes, talvez erroneamente, nos voltamos para uma corte humana de justiça em busca de respostas que só se encontram numa corte celeste.” (Nichols, 1995, p. 167).

Desse modo, a busca da justiça pode ser comparada como a arte real alquímica de evolução do ser humano, onde o ser humano se transforma em ser transcendente. O caminho é ao mesmo tempo material e espiritual. Busca-se a unidade, após ter ocorrido algum fato ou ato que separou a

parte do todo. Busca-se a transcendência dos opostos. E, nessa busca, é desencadeado um processo de autoconhecimento. E nesse processo o ser humano necessita de preparo espiritual, para que possa alcançar a transmutação de si e, conseqüentemente, daquilo que almeja. Nessa dinâmica, no balanço dos opostos, na busca da transformação da desarmonia em harmonia, a justiça se faz.

Então, como em uma alquimia, as ações externas em busca da justiça são apenas imagens de uma transformação interna. O artista criando a sua obra externa, o ser humano rumo à justiça vai realizando um preciso trabalho interior de clareza de visão. Através da *práxis*, do trabalho diário, são elaboradas novas faculdades da alma, novas estruturas cognitivas, como chamadas por Piaget, e assim transmuta-se a injustiça em justiça.

E, nesse ponto, pode-se dizer que a realização da justiça é uma arte, que exige a totalidade do ser humano criador (*ars totum requirit hominem*).

6. A ação não-violenta

Para que se efetive o caminho de transformação individual e coletiva, restaurando o valor justiça, é condição *sine qua non* que se faça por meio de ações não-violentas. Por outro, a própria ação não-violenta é consequência natural das dinâmicas restaurativas.

Se, pela via restaurativa, quisermos encontrar uma maneira de resolver os conflitos, de modo a possibilitar uma real transformação das pessoas envolvidas, possibilitando que o processo de resolução do conflito se torne fonte criadora de consciência para eles e para a comunidade, permitindo inclusive que o tecido social, ao ser restabelecido, esteja ainda mais enriquecido com a experiência de conscientização e superação vivenciadas pelos autores sociais, é imprescindível que as ferramentas usadas nesse processo não sejam violentas.

Como já pontuado, no paradigma restaurativo se reflete tanto o mundo exterior como o interior. E esse caminho de harmonia se faz de modo não-violento.

A palavra do Buda para esse caminho foi *ahimsa*, que literalmente significa “não-violência” (a: não; himsa: machucar, ferir). Mas *ahimsa* significa muito mais que o termo “não-violência”. *Ahimsa* não é uma técnica ou uma tática, é um estado da mente, uma maneira de viver (Easwaran, 1991, p. 50).

E com precisão esclarece Shri Ravindra Varma, da Gandhi Peace Foundation: *ahimsa* é um equilíbrio dinâmico entre extremos do comportamento humano – entre o material e o espiritual, entre o fora e o dentro, entre diferentes raças e nações, entre o ser humano e a totalidade da vida no planeta. É um estado de três harmonias: com os outros, com o meio ambiente e consigo mesmo. Quando se diz que *ahimsa* é um equilíbrio dinâmico, é porque não se trata de um frágil estado de equilíbrio estático, como um castelo de cartas que não pode se reconstruir, uma vez derrubado. *Ahimsa* é um equilíbrio semelhante aos mecanismos homeostáticos existentes num organismo vivo: um equilíbrio de forças que agem para restaurar o equilíbrio quando acontece desequilíbrio. A restauração pode não ser um

restabelecimento do *status quo*, e é até muito provável que não haja volta ao estado anterior, ou não seja recomendável retornar a ele (caso ele constitua uma estrutura que esteja gerando desequilíbrio). Haverá, porém, um reequilíbrio numa situação flexível, numa atmosfera dinâmica, e a restauração se fará não em relação ao estado anterior, mas em relação ao valor justiça (Varma, 2002, p. 31-42).

Ahimsa requer ação: tem que ser vivida. Desta forma *ahimsa* significa “fazer a paz”, não meramente no sentido usual, mas no sentido de realizar a paz com o planeta e, ainda mais fundamental, no sentido de fazer a paz com nós mesmos e com os outros (Easwaran, 1991, p. 50).

Nas práticas restaurativas, seja em relação àquele que provocou a ofensa, seja em relação àqueles que sofrem dano, o desafio de se “fazer a paz” por meio de processos conscientes de autoconhecimento se impõe.

Trata-se de um difícil desafio, pois quase que invariavelmente se recai na velha armadilha: fala-se de violência como se ela fosse algo que só ocorre fora de nossas mentes e corações, como uma conflagração que só se conhece pela televisão ou pelos jornais, como se ela estivesse apenas no exterior, bem distante do espaço cotidiano, ou como se ela estivesse só no outro.

No entanto, se tem consciência de que não é assim. Sabe-se que, no íntimo, há uma região sombria, um lado que não se gosta de ver e sentir e que freqüentemente é projetado nos outros. A guerra está em nós; ela não acontece só em consequência dos conflitos dos outros, nem está tão longe como gostaríamos (editorial da Revista Thot, n. 77, 2002, da editora Palas Athena).

Essa perspectiva é fundamental nas práticas restaurativas. Não se pode esquecer que a guerra não deve ser apenas condenada; precisa ser também compreendida, para que se possa melhor evitá-la.

“Paz”, disse Spinoza, “não é a ausência de guerra. É uma virtude, um estado da mente, uma disposição para a benevolência, confiança e justiça.” (Easwaran, 1991, p. 50).

Mas como buscar a paz interior? Em primeiro lugar, voltando nosso olhar para dentro. Queremos entender os outros sem antes compreender a nós mesmos. Entretanto, se olharmos para dentro, será mais fácil perceber e compreender as causas da agressividade e da inquietação (Varma, 2002, p. 31-42).

Portanto, nas práticas restaurativas, é essencial que se tenha esse foco, para que o processo transformativo tenha eficácia.

Para Shri Ravindra Varma, os desejos, a não-realização pessoal, a mágoa, o orgulho, o sentimento de separação e a ânsia de buscar aquilo que consideramos ser o nosso interesse – por todos esses meios a paz nos escapa. Só podemos transformar se for constatado que há forças negativas dentro de cada um. Buda disse que não há fogo mais feroz que a raiva: ele queima não só a outra pessoa, mas também a quem a sente. No círculo vicioso da retaliação, ferimos a nós mesmos, na esperança de ferir o outro, e isso se perpetua. Se quisermos curar a mente dessa tendência, temos que transformá-la. É preciso distinguir entre a má ação e quem a praticou.

Veremos então que podemos pôr um fim ao mal, sem acabar com a outra pessoa. Só é possível curar e corrigir fazendo a distinção entre o erro e a pessoa que o cometeu. O amor é indispensável, acima de tudo porque somos interdependentes. Temos que aceitar nossa falibilidade, o que é muito difícil de fazer. É também imprescindível o compromisso de buscar a verdade, isto é, não nos apegarmos ao que afirmamos, mas ao que provou ser verdadeiro. Certa vez Gandhi foi acusado de ser incoerente e respondeu: “Estou preocupado em ser coerente com a verdade, não com o que disse ontem”. (Varma, 2002, p. 34-35).

Durante séculos, a humanidade se habituou a noções de justiça baseadas na retaliação. Ao mesmo tempo, também é constantemente afirmado que a melhor forma de se adquirir excelência é por meio da competição. Contudo, a excelência que realmente importa é a excelência no amor (Varma, 2002, p. 36).

Isso nos indica que o espaço de realização da justiça restaurativa deve ser acolhedor, amoroso, não competitivo e “não julgamental”. Precisa ser um ambiente em que se compreenda e responsabilize o “fazer”, em contínuo diálogo com o “ser”. Ao corrigir o “fazer”, estaremos de modo indireto modificando também o “ser”, dada a dinâmica estrutural existente entre eles.

Não se deve “ensinar valores”, mas vivê-los. Só se consegue transmitir aquilo que verdadeiramente se aprende. É essencial portanto despertar a mente para uma nova maneira de pensar e de entender, antes que se passe a pregar a paz aos outros. É fundamental reconhecer que há coisas que não podem ser ensinadas por meio de argumentos, mas só pelo exemplo (Moraes, 2002, p. 27).

É necessário portanto introspecção, visando despertar a consciência de cada um, se é que se almeja utilizar a justiça como um caminho para a paz.

Paz, como disse Spinoza, é um hábito da mente, uma maneira de ser, a vontade permanente de procurar o sucesso da harmonia. Nós tornamos a desconfiança e a coerção um costume em nossas mentes, e construímos nossa civilização baseada no equilíbrio do poder (Easwaran, 1991, p. 50).

Ahimsa não é uma fórmula mágica capaz de transformar as pessoas em santos. Uma sociedade que adote para a resolução de conflitos a justiça restaurativa calcada na perspectiva espiritual e na *ahimsa* não eliminaria seus conflitos. A grande diferença é que os conflitos poderiam ser resolvidos. Hoje eles acabam não sendo adequadamente resolvidos porque toda a base para compreendê-los está errada. Na maravilhosa imagem do psicólogo americano Abraham Maslow, “quando a única ferramenta que você dispõe é um martelo, você irá tratar cada problema como se fosse um prego”. A única ferramenta que desenvolvemos para compreender o ser humano é esse triste conceito – imposto pelo materialismo científico – do ser humano como meramente uma criatura física. Nós martelamos e martelamos e ficamos surpresos, sem entender porque as coisas estão cada vez piores (Easwaran, 1991, p. 50).

Conflitos podem ser resolvidos, é apenas uma questão de perspectiva. E em *ahimsa* um problema não estará resolvido, a não ser que se resolva satisfatoriamente para todas as partes envolvidas no conflito. *Ahimsa* não significa arrasar um lado para edificar o outro; *ahimsa* significa construir um mundo melhor para todos (Easwaran, 1991, p. 51).

Conclusão

A ciência jurídica, ao se permitir dialogar com as tradições espirituais, no bojo do novo paradigma epistemológico emergente, restitui a unidade do conhecimento, integrando-o à perspectiva espiritual.

Ao assim proceder, se constata que o valor do sagrado e da não-violência são centrais para a efetividade da justiça restaurativa.

Importa que se tenha consciência da importância de tais valores para a implementação da justiça restaurativa, sob risco de não se ir além da mera administração dos conflitos.

Tendo presente o valor do sagrado e da não-violência, a justiça restaurativa pode ser vivenciada como uma experiência espiritual, entendida como um processo de transformação da desarmonia em harmonia, que pressupõe processos de transformação individual e coletiva, por meio de ações não-violentas, criativas e conscientes.

Referências

- ASSOCIAÇÃO DOS JUIZES PARA A DEMOCRACIA (AJD). *Direitos humanos: visões contemporâneas*. São Paulo: Método, 2001. Edição Especial em comemoração aos 10 anos de Fundação da AJD.
- BINGEN, Hildegard. *Illuminations of Hildegard of Bingen*. Comentary by Matthew Fox. Santa Fé, New Mexico: Bear Company, 1985.
- BOFF, Leonardo. *Espiritualidade*. São Paulo: Sextante, 2001.
- CREMA, Roberto. *Introdução à visão holística*. São Paulo: Summus, 1989.
- CRUZ, Valéria Álvares. *O direito e a nova visão da ciência*. São Paulo: Fiuza Editores, 2000.
- EASWARAN, Eknath. Three harmonies. *Parabola*, New York, Society for Study of Myth and Tradition, v. 16, n. 4, Winter 1991.
- GOMES, Diego J. Duquelsky. *Entre a lei e o direito*. Rio de Janeiro: Lumem Júris, 2001.
- LAMA, Dalai. *Uma ética para o novo milênio*. São Paulo: Sextante, 2000.
- _____. *A arte da felicidade*. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MONTORO, André Franco. *Introdução à ciência do direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1997.
- MORAES, Maria Cândida. Educar na biologia do amor. *Revista Thot*, São Paulo, Palas Athena do Brasil, n. 77, 2002.
- NICHOLS, Sallie. *Jung e o Tarô: uma jornada arquetípica*. São Paulo: Cultrix, 1995.
- PEARCE, Joseph Chilton. *The crack in the cosmic egg: challenging conects of mind and reality*. London: The Lyrebird Press, 1970.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. O controle do arbítrio do estado e o direito internacional dos direitos humanos. *Cidadania e Justiça*, n. 5, p. 71-88, 1998.
- PRADO, Lídia Reis de Almeida. *O juiz e a emoção: aspectos da lógica da decisão judicial*. Campinas, SP: Millennium, 2003.
- VARMA, Shri Ravindra. Os valores e a paz. *Revista Thot*, São Paulo, Palas Athena do Brasil, n. 77, 2002.
- ZAJONC, Arthur. *Catching the light*. Nova York, NY: Oxford Universit Press, 1995.
- ZEHR, Howard. *O pequeno livro de justiça restaurativa*. Intercourse, PA: Good Books, 2002.

Capítulo 27 - Justiça restaurativa: revitalizando a democracia e ensinando a empatia

Kay Pranis*

Introdução

Tenho o prazer de trabalhar na área de justiça restaurativa há quase 16 anos. Este trabalho proporcionou-me oportunidades maravilhosas de crescimento e aprendizado. Eu gostaria de compartilhar parte de minhas reflexões sobre o trabalho da justiça restaurativa e sobre seu potencial para transformar nosso mundo. Ofereço minhas observações com o pleno reconhecimento de que são necessariamente limitadas por minha experiência restrita em grande parte aos Estados Unidos e, por isso, talvez não tenham significado ou relevância para outros.

Tive muitos mestres nesse processo, mas as lições mais profundas vieram do povo aborígene do Canadá e dos indígenas dos Estados Unidos. Aprendi com os nativos sobre a coragem de falar abertamente a respeito de assistência e perdão, sobre a coragem de falar de coração aberto e de abri-lo aos outros, e também sobre um senso de interdependência e ligação com toda a criação, no nível da alma. Com o exemplo dos nativos do Canadá e Estados Unidos, adquiri uma consciência mais aguçada sobre o significado do respeito e aceitação de todos.

Esses ensinamentos moldaram o conceito que mantenho atualmente de justiça restaurativa, como justiça construída sobre relacionamentos corretos e responsabilidade mútua. Como resultado dessas lições, meu trabalho evoluiu de um enfoque basicamente intelectual e cognitivo para outro, mais intuitivo, que integra o conhecimento de meu coração e alma com meu conhecimento racional e se conecta com outros nos níveis emocional e espiritual, além do nível intelectual. Os ensinamentos dos nativos e de outros pioneiros deste movimento e minha experiência no trabalho com as comunidades para explorar processos que se ajustem aos princípios da justiça restaurativa revelaram-me diversas idéias cruciais acerca de quem somos e quem poderíamos ser, como humanos, em um mundo interdependente. Neste trabalho, abordarei duas idéias que me interessam particularmente: 1) um novo entendimento sobre democracia; e 2) o desenvolvimento da empatia na juventude.

* Realiza treinamentos e consultoria em justiça restaurativa e é especializada em círculos restaurativos. Foi planejadora de justiça restaurativa no Departamento de Correções de Minnesota, de 1994 a 2003. Anteriormente, trabalhou por cinco anos como diretora de pesquisa no Conselho do Cidadão de Crime e Justiça. Redigiu e apresentou documentos sobre Círculos Restaurativo e justiça restaurativa nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão. Desde 1998, realiza treinamentos em círculos restaurativos em uma série de comunidades, de escolas a penitenciárias, locais de trabalho, igrejas, além de pequenas áreas rurais em Minnesota e Chicago.

Um novo entendimento sobre a democracia

Nos Estados Unidos, aprendemos que somos a suprema forma de democracia. Presumimos que já a alcançamos e que entendemos as plenas implicações do conceito de democracia, supondo que ela é definida como o governo pela maioria, com proteção dos direitos individuais. Aprendemos que o nosso processo democrático é superior a todos os outros. Tal convicção entranha-se em nós tão cedo e de forma tão profunda que, inicialmente, eu não entendi as implicações daquilo que estava aprendendo nos processos consensuais.

Quando a democracia é definida como o governo pela maioria, os interesses dos grupos minoritários podem não ser absolutamente abordados. Seus direitos podem ser protegidos, mas seus interesses talvez sejam completamente ignorados. As decisões de acordo com a vontade da maioria permitem que ela seja arrogante em relação aos interesses da minoria. O poder de influenciar decisões resulta desse domínio pelos números. Para que seus interesses sejam atendidos, é preciso trazer mais pessoas para o processo decisório. Se a posição que você defende detém a maioria dos votos, há pouco incentivo para buscar um meio-termo ou servir aos interesses de todos. Na verdade, se você pode superar os outros em termos do número de votos, sequer precisa entender os argumentos contrários aos seus.

Entretanto, para termos comunidades fortes e coesas, é importante que todos os interesses legítimos sejam entendidos e abordados – e que tal abordagem seja parte de um processo voluntário e cooperativo, não de um processo que envolva direitos legais entre partes adversárias. Para termos o compromisso com o trabalho árduo de criar e programar soluções para problemas difíceis, todos devem sentir-se incluídos, respeitados e servidos pelo processo e pela solução. Alguém cujos interesses não tenham sido enfocados na solução poderá sentir-se desobrigado a fazer com que ela dê certo.

O problema, com relação ao crime diz respeito à geração de oportunidades para entender e praticar a democracia na comunidade de uma nova maneira. Já está claro que a criação de comunidades seguras exige o envolvimento ativo dos cidadãos. Exige uma retomada do envolvimento de todos os cidadãos no processo de determinar normas compartilhadas, considerá-las como sendo da responsabilidade de todos e determinar a melhor forma de resolver violações, de um modo que não aumente o risco à comunidade.

Diversos processos originados nas culturas indígenas e adotados pelo movimento da justiça restaurativa usam decisões consensuais e permitem que todos os interessados participem nas decisões. Duas características levam nosso conceito de democracia a uma nova fronteira: 1) a inclusão de todas as partes com interesse no resultado; e 2) decisões consensuais. Os processos consensuais empoderam a todos. A conquista do consenso exige que um grupo dê atenção aos interesses daqueles que normalmente não detêm o poder. As decisões precisam representar todos os envolvidos; caso contrário, não haverá consenso. Os processos consensuais têm o potencial para resultados mais fundamentalmente democráticos, uma vez que todos os interesses devem ser levados em consideração.

O processo de mediação circular desenvolvido em Yukon, no Canadá, e adotado com variações locais em numerosas comunidades em todo os Estados Unidos, oferece o exemplo mais claro do potencial de uma nova visão de democracia para a solução de problemas da comunidade. Tal processo é usado para amparar vítimas, incentivar a reparação de danos e a mudança de comportamento por parte de quem comete delitos, e determinar a melhor forma de abordar os problemas subjacentes (do indivíduo e da comunidade) associados com o crime. Os círculos são abertos a todos os interessados. Qualquer pessoa pode comparecer, e quem quer que compareça pode falar, havendo ainda a expectativa de que participe na tomada de decisão. A oportunidade de ser ouvido e a responsabilidade de contribuir para uma boa solução andam de mãos dadas.

Uma vez que as decisões no processo circular baseiam-se no consenso, todos os participantes têm igual oportunidade para falar – incluindo juiz, réu, vítima, promotor, a defensoria, membros da família dos participantes-chave e qualquer membro comunitário presente. As decisões devem ser aceitáveis para todos, portanto precisam focar os interesses de todos, até onde possível. Decisões ou planos abordando os interesses de todos os participantes apresentam uma probabilidade bem maior de sucesso, porque cada participante tem algo a ganhar pela conclusão satisfatória do acordo. Conseqüentemente, cada participante tem uma participação no sucesso geral. Em processos baseados em uma decisão pela maioria, a opinião da minoria com freqüência corre o risco de fracassar, em decisões nas quais essas pessoas não têm vez, em última análise.

Além do uso do consenso, diversos aspectos do processo circular reforçam o ideal democrático de voz e responsabilidade igualitárias. Os participantes estão sentados em um círculo, o que transmite, em sua estrutura, uma mensagem de igualdade. Títulos não são usados no processo circular, minimizando a autoridade dos cargos como um elemento relevante no processo decisório. Durante a discussão, um “bastão da palavra” é usado para estruturar a discussão. Os participantes podem falar apenas quando estão segurando esse símbolo, que é passado de um a um no sentido horário, dando a cada pessoa, assim, uma chance de falar.

Um “bastão da palavra” cria espaço para as idéias dos participantes que teriam dificuldade para se inserirem no processo habitual de diálogo. No processo circular, presumimos que todos os presentes têm uma contribuição a prestar para a resolução do problema. O uso desse símbolo, que pode ser uma chave, caneta, ou qualquer outro objeto, reduz a responsabilidade do facilitador e aumenta a responsabilidade de cada participante de conduzir o diálogo para uma boa finalidade.

Cada participante do círculo é incentivado a recorrer à sua experiência de vida para auxiliar no entendimento do problema e gerar possíveis soluções. Cada história de vida tem relevância para a descoberta de uma solução que facilite a recuperação de todos aqueles afetados pelo crime. Discussões circulares sobre crimes individuais muitas vezes transformam-se em discussões sobre problemas mais amplos da comunidade. O círculo oferece um fórum para a solução de problemas e prevenção de crimes no futuro, que opera sobre os princípios centrais da democracia – inclusão, igualdade e respeito.

A tradição ocidental de democracia na forma de decisões de acordo com a vontade da maioria promove a competição, enquanto uma tradição de consenso promove a cooperação. A votação incentiva a formação de subgrupos antagônicos. Para obter o apoio, um dos lados muitas vezes “demoniza” e exagera a posição do outro. As diferenças são salientadas para recrutar votos. O diálogo sobre opiniões torna-se mais polarizado quando segue rumo à resolução pela votação segundo a vontade da maioria. A votação pela vontade da maioria também incentiva *lobbys* particulares e negociações secretas, a fim de angariar votos. Entretanto, se as decisões são tomadas por consenso, é contraproducente demonizar o outro lado ou exagerar sua posição, e de nada adiantarão as negociações por debaixo do pano – porque, no fim, todos terão direito a se pronunciar. Para que o consenso seja alcançado, cada um dos lados precisa compreender a posição do outro.

O consenso exige a escuta atenta para a geração de uma solução aceitável para todos. Cada participante deve comprometer-se com as necessidades de cada outro participante. Tal compromisso promove o diálogo cooperativo e a ação. Ele encoraja uma busca por um meio-termo. Os processos baseados no consenso reconhecem que as ações de cada um afetam todos os outros. Ninguém é separado ou independente. Estão todos interligados, inter-relacionados e são interdependentes. Se o dano a um significa dano a todos, então é importante tomar decisões que sirvam a todos. Simplesmente não podemos atropelar as necessidades de outras pessoas porque elas são pequenas ou impotentes. O modo mais eficiente de tomar decisões que sirvam a todos é pelo processo consensual.

Ironicamente, essa nova prática da democracia pelo processo consensual está ocorrendo com as populações mais desempoderadas – vítimas e criminosos. Nos Estados Unidos, o perfil demográfico geral das vítimas e dos ofensores é essencialmente o mesmo. Eles vêm principalmente de comunidades negras pobres – aquelas que menos detêm o poder. A experiência de tratamento respeitoso e voz plena é profunda para pessoas que costumam ser oprimidas. Um amigo afro-americano diz: “O círculo é o único lugar em que me sinto igual.”

Apesar da percepção ampla de que a tomada de decisão consensual é difícil demais para questões públicas complexas, nossa experiência indica que as partes com diferenças extremas em situações emocionais podem desenvolver planos consensuais. Os círculos de mediação lidam com algumas das questões mais difíceis em nossas comunidades, e eles quase sempre alcançam um consenso sobre um modo de avançarem juntos.

A energia gerada nas comunidades pela preocupação acerca do crime pode ser canalizada para processos que aumentem a participação democrática na criação de comunidades fortes, que assumam a responsabilidade pelo bem-estar de todos os membros, incluindo vítimas e ofensores. Os processos consensuais têm potencial para revigorar as democracias ocidentais, com a participação popular genuína nas decisões coletivas que moldam as vidas dos cidadãos. O próprio conceito de justiça exige a inclusão, voz igual e decisões que representem todos os interesses. Os processos

consensuais cumprem esses objetivos de forma mais completa que a votação pela vontade da maioria. Nessa nova forma de responder ao crime estão as sementes para um modo melhor de praticar todas as novas funções democráticas.

Desenvolvimento de empatia na juventude, por meio de práticas restaurativas

Nos Estados Unidos, vivemos com medo de nossas crianças. Eu acredito que qualquer sociedade que tema suas crianças não tem muitas chances de prosperar no longo prazo. Nós permitimos o desenvolvimento de uma enorme distância entre nós próprios e os filhos de outras pessoas. Não as conhecemos o suficiente e não investimos, em termos emocionais, materiais e espirituais, para o seu bem-estar. Não as ensinamos pelo exemplo a entender a interconexão de todas as coisas e a necessidade de sempre entender o impacto de nossas ações nos outros.

A delinquência juvenil violenta – a imagem de monstros que se apresentam como crianças – tem sido usada para justificar o aumento no rigor nas medidas, após cada novo episódio terrível. Apenas quando alguém de seis anos de idade puxa um gatilho nós paramos com nossa resposta punitiva por tempo suficiente para nos olharmos e perguntar: “Como isso pôde acontecer?” E essa resposta mais ponderada passa rapidamente, enquanto a notícia esfria na mídia.

Criamos toda uma geração sem os pré-requisitos para o desenvolvimento de empatia e, depois, sentimo-nos indignados quando essas pessoas parecem não se preocupar com o impacto de seu comportamento sobre os outros. Não decidimos conscientemente criá-las sem empatia, mas esse é o resultado de mudanças importantes em nosso comportamento social.

O desenvolvimento de empatia exige:

- *feedback* regular sobre como nossas ações estão afetando outras pessoas, comunicado de forma respeitosa;
- relacionamentos nos quais somos valorizados e nos quais nosso valor é validado;
- a sensação de que outros sabem que estamos sofrendo.

Um número imenso de crianças está crescendo sem nenhuma dessas características em suas vidas, e muito poucas sentem todas as três de forma consistente. Nós presumimos que é responsabilidade dos pais oferecer esses elementos na criação de seus filhos, mas, na verdade, todas essas características são responsabilidade também dos membros da comunidade. Sem a participação da comunidade no atendimento a essas necessidades, não há senso de comunidade e de responsabilidade recíproca para com outros, além da nossa família.

Veja através da lente dos jovens

“Quanto de vocês ouviram adultos outros que seus pais lhes dizendo o que fazer ou como se comportar em seus bairros, quando eram crianças?” Grandes sorrisos espalham-se pelos rostos da platéia e todos assentem, recordando a época em que eram responsabilizados, disciplinados ou colocados “na linha” por uma pessoa que não era de sua família. “Meus pais não precisavam fazer nada – quando eu chegava em casa, já havia

recebido castigos suficientes”, ou “quando eu chegava em casa, meus pais já sabiam tudo o que tinha acontecido”. Para pessoas com mais de 30 anos de idade, a resposta é consistente – elas recordam membros da comunidade, que não eram seus parentes, mantendo-as dentro dos padrões esperados de comportamento – e essas recordações geralmente suscitam sorrisos. “Quanto de vocês fazem isso em seus bairros atualmente?” Os sorrisos desaparecem e apenas algumas cabeças ainda concordam, mas a maior parte da platéia reconhece, de modo sombrio, que seus bairros não funcionam mais assim. Essas pessoas concordam amplamente que os adultos da comunidade não estão participando na criação dos filhos de outras pessoas, como ocorria no passado.

Essa mudança no comportamento adulto apresenta duas implicações muito importantes para nossas comunidades. Em primeiro lugar, provavelmente essa é a primeira vez, desde que os seres humanos formaram comunidades, que esperamos que apenas os pais socializem seus filhos para conformarem-se às normas sem o reforço de cada adulto da comunidade, vinte e quatro horas por dia, onde quer que a criança vá. Os pais não podem fazer isso sozinhos. É uma tarefa impossível. A natureza colossal desta missão contribui para o enorme estresse vivido pelas famílias.

Em segundo lugar, o mundo no qual as crianças vivem possui essas características: 1) “as expectativas dos meus pais não são normas da comunidade, porque outros adultos me vêem fazer essas coisas e não dizem nada”; e 2) “as únicas pessoas além da minha família mais próxima que se importam com a minha vida são pessoas pagas para isso – policiais, professores, assistentes sociais e agentes da condicional”. O estabelecimento de limites sobre o comportamento geralmente envia uma mensagem de carinho e de responsabilidade. Quando os adultos recordam ocasiões em que foram disciplinados por outros, eles geralmente recordam também alguma sensação de fazerem parte de algo, de serem cuidados por esses adultos. As conseqüências não eram necessariamente agradáveis, mas eles conseguem reconhecer que isso também representava algum tipo de compromisso e envolvimento com seu bem-estar.

A mensagem implícita aos jovens hoje, de que os únicos que se importam com suas vidas são sua família imediata e pessoas pagas para isso, é extremamente corrosiva e cria uma visão de mundo muito diferente. Esse é um mundo que não incentiva a empatia ou um senso de bem comum, em vez do interesse individual.

A ex-vice-governadora de Minnesota Joanne Benson conta uma história que reflete essa visão de mundo. Benson e sua família estavam passando por um corredor envidraçado em Minneapolis, a caminho do estacionamento, ao saírem de uma partida de basquete. Eles passaram por um grupo de adolescentes que brincavam uns com os outros aos empurrões. Uma vez que o local tinha uma grande quantidade de vidros e outras pessoas precisavam passar, Benson parou e pediu que os jovens parassem com aquilo. Ela continuou andando. Seu filho, porém, notou que a brincadeira de empurra-empurra continuava. Ele virou-se e perguntou: “meninos, vocês não ouviram o que ela disse?” A vice-governadora olhou para seu relógio de pulso e acrescentou: “olhem, não queremos que vocês se machuquem e,

por falar nisso, não é hora de irem para casa?” Enquanto a família Benson virava-se para sair dali, um dos garotos puxou a manga da vice-governadora e perguntou: “você trabalha aqui?” Esses adolescentes presumiram que se alguém de fora de suas famílias lhes falava sobre seu comportamento, essa pessoa devia ser um empregado pago para isso.

Em uma conferência com jovens de áreas pobres de Washington, os participantes declararam abertamente sua percepção de que certos comportamentos não eram ruins, porque ninguém jamais lhes dizia algo sobre eles. Os jovens entendem o silêncio como concordância, mas também presumem que ele significa indiferença a seus comportamentos e a eles mesmos.

Uma assistente social conta a história de uma menina que havia fugido de casa: “uma garota de 14 anos, vítima de abuso pelos pais em casa, fugiu e ligou para o nosso programa. Eu a peguei na casa de uma amiga e a levei até a casa de seus pais substitutos. Esse casal é voluntário e se dispõe a cuidar de jovens com problemas em casa, durante duas semanas. A menina agia e falava como uma adolescente típica em crise – mostrando-se um pouco crítica, devido ao seu medo. Então eu lhe pedi que demonstrasse respeito pelos pais substitutos, “porque eles são voluntários e não recebem pagamento; você precisa tratar a casa deles com respeito”. Dentro do carro, fez-se silêncio e eu a olhei. Lágrimas corriam por seu rosto. Quando lhe perguntei qual era o problema, ela respondeu: “achei que recebiam para me aceitarem em sua casa. Por que desejariam me ajudar? E de graça...”

Por sua experiência de vida, os jovens esperam comentários sobre seu comportamento em público ou ajuda apenas de pessoas pagas para isso. Os jovens sentem-se invisíveis ou indesejáveis. Os adultos não reconhecem sua existência, não os criticam nem elogiam, não parecem ligar para quem são. É difícil desenvolver um senso de responsabilidade a respeito do impacto de seu comportamento sobre outros, se ninguém lhe diz como está se saindo. É difícil preocupar-se com o bem-estar de outros, se você não percebe que outros se preocupam com seu bem-estar. Os adultos precisam colocar em prática esses valores, para que os jovens possam aprendê-los.

O medo dos adultos prejudica o desenvolvimento de empatia

O ciclo de medo e distância social é auto-reforçador, depois que se inicia. O medo faz com que os adultos evitem os jovens. Isso diminui o contato e permite que o medo cresça, já que ele não pode ser eliminado por um teste de realidade, pelo contato humano real. Os jovens são muito sensíveis à aceitação ou rejeição, e com frequência rejeitam primeiro, se acham que enfrentarão rejeição. É preciso maturidade adulta para poder chegar além da máscara de insolência ou indiferença muitas vezes usada pelos adolescentes para encobrirem suas inseguranças ou o medo de estarem vulneráveis. O medo que os adultos sentem dos adolescentes leva-os a comportamentos que reforçam a insegurança e senso de isolamento naturais dos adolescentes, prejudicando sua capacidade para a empatia.

É fundamentalmente destrutivo ao espírito humano ser temido, porque os seres humanos precisam sentir-se ligados, aceitos e amados. Despertar medo às vezes é excitante, mas serve, principalmente, para destruir a alma.

Reduzindo o medo por práticas restaurativas

A justiça restaurativa proporciona uma moldura para restabelecermos um relacionamento mais apropriado entre membros da comunidade e os jovens, e para reduzirmos o temor que os adultos têm dos jovens.

Nos processos da justiça restaurativa, particularmente nos processos interpessoais, os participantes contam suas histórias pessoais em um contexto mais íntimo. Estereótipos e amplas generalizações sobre grupos de pessoas são difíceis de manter, em face do contato direto com um indivíduo, em um arranjo pleno de respeito. Os processos restaurativos presumem que cada ser humano tem valor e, portanto, apresentam os indivíduos uns aos outros de um modo respeitoso, que faz transparecer em todos a dignidade humana. As percepções adultas dos jovens como indiferentes e insolentes e as percepções adolescentes dos adultos como indiferentes e inalcançáveis dissipam-se no curso de uma troca honesta de emoções e esperanças. Os processos restaurativos permitem que todos tenham voz, ao contarem sua história e tomarem decisões.

O diálogo entre vítima e ofensor, a conferência no grupo familiar, painéis e círculos de mediação na comunidade envolvem oportunidades para o compartilhamento de narrativas pessoais que humanizam todos os participantes, frente a frente. Esses processos não apenas resolvem aquele incidente em particular, mas também reemolduram os relacionamentos de todos os envolvidos, em razão de um compromisso comum, com bons resultados e responsabilidade mútua. Esses processos restaurativos rompem a distância social entre os participantes – vítimas, ofensores, suas famílias, membros da comunidade e profissionais do sistema de justiça criminal. As narrativas pessoais são um modo poderoso de reformular o “outro” como um de “nós” e, ao fazê-lo, vemos como nossos destinos estão interligados.

A narrativa de histórias pessoais é fundamental para relacionamentos sociais saudáveis. Para nos sentirmos ligados e respeitados, precisamos contar nossas próprias histórias e ser ouvidos. Para que outros se sintam respeitados e também ligados a nós, eles precisam contar suas histórias e serem ouvidos por nós. Ouvir a história de outra pessoa reduz a distância social e os estereótipos acerca dos outros. Histórias pessoais capturam a complexidade do indivíduo, além de impressões unidimensionais, que poderiam ser criadas conhecendo-se apenas um único aspecto da vida de uma pessoa. Se realmente ouvimos a história de outra pessoa, é difícil manter à distância ou temê-la.

Encorajando o desenvolvimento de empatia por práticas restaurativas

Processos restaurativos interpessoais (frente a frente) visam incentivar a empatia. O diálogo entre vítima e ofensor, a conferência em grupo, o painel da comunidade e os processos circulares de mediação:

1. Oferecem feedback sobre o impacto das ações do ofensor sobre outros: um objetivo primário desses processos é aumentar o entendimento do ofensor sobre o impacto do comportamento sobre todos os que foram afetados – a vítima, aqueles que a apóiam, a própria família e amigos do ofensor e outros membros da comunidade. Os processos restaurativos

envolvem descrições claras e detalhadas do impacto do crime sobre todos os presentes. O dano do comportamento é comunicado diretamente, mas de forma respeitosa, ao jovem ofensor. Todos os participantes podem expressar a preocupação pela dor vivida pela vítima e pela dor da família do ofensor por causa de seu comportamento. O grupo modela a empatia apropriada para quem está sofrendo e encoraja o ofensor a sentir o mesmo.

2. Reforçam um senso intrínseco de valor e dignidade do ofensor: os processos restaurativos combinam apoio e responsabilização. A empatia tende a não se desenvolver, mesmo quando nos tornamos conscientes do impacto de nosso comportamento, se jamais tivemos a sensação de carinho e cuidado de outros. Os processos restaurativos também devem comunicar a preocupação pelo ofensor e a convicção de sua dignidade intrínseca. Os processos restaurativos incluem aqueles que apoiam o ofensor, incentivam relacionamentos positivos com outros membros da comunidade e tratam o ofensor com respeito e dignidade. Esses processos imbuem de valor a história do ofensor. Fazer com que outros escutem nossa história é uma função de poder em nossa cultura. Quanto mais poder temos, maior será o número de pessoas que nos ouvem com respeito. Conseqüentemente, escutar a história de alguém é uma forma de empoderá-la, de validar seu valor como ser humano.

3. Reconhecer a dor na vida do ofensor, sem desculpar o comportamento: permitindo que o ofensor conte sua história, os processos restaurativos criam espaço também para um entendimento sobre suas dificuldades. A ajuda oferecida para abordar esses problemas transmite preocupação pela dor na vida do ofensor.

Esses processos interpessoais criam espaços nos quais o dano pode ser claramente identificado e reconhecido, sem diminuirmos o valor do ofensor ou sua integridade. Esses espaços permitem que eles sintam empatia, porque sua energia não está toda voltada à sua própria defesa.

Mesmo quando essa forma de processo não é viável, os ofensores jovens podem ser envolvidos no serviço comunitário restaurativo que incentive o desenvolvimento de empatia. O serviço comunitário restaurativo envolve em trabalhos valorizados pela comunidade. Para ser mais eficiente, o serviço comunitário restaurativo envolve o ofensor no trabalho lado a lado com outros membros da comunidade, em benefício da própria comunidade, e lhe oferece *feedback* positivo sobre o valor de seu trabalho na comunidade.

O serviço comunitário que, nas palavras de Dennis Maloney, "alivia o sofrimento de outros", promove uma conscientização sobre a dor vivida por outros e oferece uma oportunidade concreta para fazer algo positivo a respeito dessa dor. A participação na melhora das vidas de outros promove uma auto-imagem positiva e um senso de valor pessoal, se a contribuição é validada por outros. O serviço comunitário restaurativo oferece ao ofensor a possibilidade de voltar ao ciclo de reciprocidade empática, um aspecto fundamental da comunidade saudável. Nesse ciclo de reciprocidade, ele pode esperar apoio e atendimento às suas próprias necessidades e dificuldades.

Responsabilidade comunitária em uma moldura restaurativa

A justiça restaurativa exige uma resposta conjunta ao comportamento causador de danos entre a comunidade e o governo. A comunidade é responsável por:

- apoiar aqueles que foram prejudicados;
- comunicar o impacto do comportamento sobre a comunidade;
- oferecer oportunidades para que os causadores do dano o reparem perante a vítima e a comunidade;
- estabelecer e comunicar expectativas de comportamento para cada membro da comunidade, de uma forma respeitosa;
- abordar causas subjacentes do comportamento indesejado.

Essas responsabilidades comunitárias formam a base para o desenvolvimento de empatia por todos os membros da comunidade. Apoiar aqueles que foram prejudicados exige dividir a dor – um elemento crucial da empatia. Comunicar como o comportamento prejudica os outros serve como base para que aqueles que causaram o mal compreendam porque deveriam arrepender-se de seu comportamento. Oferecer oportunidades para o reparo do dano cria um modo de transformar o arrependimento em ações concretas que demonstrem empatia e, portanto, reforcem seu significado. Estabelecer e comunicar expectativas de um modo respeitoso exige que a comunidade se engaje em um extenso diálogo sobre as perspectivas, necessidades e experiências de todos os seus membros – o que contribui para um ambiente onde existe a empatia. Enfocar as causas subjacentes do comportamento danoso traz a atenção da comunidade às dores associadas que podem servir como fatores de contribuição nas vidas do ofensor e atrai a empatia para esses danos.

Cada membro da comunidade é responsável por executar essas funções comunitárias. Cada um deles tem seu papel no comportamento geral de nossos jovens. Cada membro da comunidade tem oportunidades para praticar pequenas ações que possam reverter o ciclo de medo dos jovens e o isolamento e afastamento resultantes experimentados por eles. Os jovens respondem ao mundo da maneira como o vêem – não foram eles que deram início a esse estado de coisas. Nossos filhos e crianças são espelhos – reflexos de nós.

As intervenções da justiça restaurativa com os jovens servem como oportunidade para começarmos a mudar o relacionamento entre os jovens e os adultos da comunidade, para ensinar-lhes que a assistência e a responsabilização andam lado a lado e para demonstrar que o poder pessoal pode ser usado de modo construtivo. A justiça restaurativa atua fundamentalmente sobre o esforço que fazemos para manter relacionamentos saudáveis e plenos de carinho. Relacionamentos dessa espécie não isentam de culpa o comportamento danoso, mas tentam usar essas experiências como oportunidades de aprendizagem para todos os envolvidos. A justiça restaurativa oferece um caminho para a transformação do medo em amor.

Combinando a jornada externa com uma jornada íntima

Os elementos discutidos acima têm o potencial para que reinventemos a nós mesmos como uma sociedade democrática, que auxilia e

oferece inclusão. O trabalho de iniciar essa transformação e abrir essas possibilidades é feito por indivíduos que devem, ao mesmo tempo, viver no mundo como ele se apresenta. Eu descobri que o trabalho de promover a justiça restaurativa leva, inevitavelmente, à auto-exploração – a uma profunda jornada interior. Viver na prática os valores da justiça restaurativa é um desafio contínuo. Temos dificuldade para manter o respeito, a aceitação de outros e uma atitude isenta de críticas quando enfrentamos aqueles que discordam do que tentamos conquistar.

Trabalhar em prol de uma visão restaurativa requer uma espécie diferente de liderança. A liderança pela presença junto às pessoas, enquanto descobrem sua própria solução. Liderança pelo acompanhamento das pessoas em seus momentos de incerteza – não mostrando o caminho, mas demonstrando confiança em sua capacidade para encontrar o rumo certo. Liderança não pela resposta às dúvidas colocadas, mas pela ajuda para que as pessoas façam boas perguntas a si próprias. Liderança pela abertura de espaços para que outros ajam de acordo com seu melhor julgamento e inclinação. Liderança pela oferta de inspiração, esperança e afirmação das possibilidades de cada um. A liderança dessa espécie exige equilíbrio pessoal, humildade e capacidade para ceder o controle. O estado de nosso íntimo tem importância crítica. Tempo para a auto-reflexão é essencial. Em última análise, os valores da justiça restaurativa – respeito, amor, honestidade, doação e perdão – devem ser aplicados tanto a nós mesmos quanto aos outros. Às vezes, essa é a jornada mais difícil.

Implicações para nosso relacionamento com o mundo natural

Os povos indígenas de todo o mundo entendem que os relacionamentos fundamentais da vida aplicam-se tanto ao mundo natural quanto à comunidade humana. Todas as formas de vida são vistas como imbuídas de valor e devem ser tratadas com dignidade e respeito. O movimento ambiental moderno baseia-se em uma visão similar de mundo. Cada parte do universo está ligada com cada outra parte e todas se afetam mutuamente. Nosso inter-relacionamento não é apenas como humanos. Somos interdependentes de todos os outros aspectos do mundo em que vivemos – animais, plantas, água e pedras. Nossos relacionamentos com outras formas de vida e com os elementos também moldam nossas vidas, e também para esses relacionamentos, o dano causado a um é dano causado a todos.

Como podemos aplicar esses mesmos conceitos a esses relacionamentos? O que significa incluir a Mãe Terra nas decisões consensuais sobre atividades que afetam o planeta? O que os animais, plantas, água e pedras podem nos ensinar? Como criamos espaços plenos de respeito e reflexão para termos acesso à sabedoria dos animais e dos elementos? Como escutamos a história da Mãe Terra e lhe contamos nossa própria história? O que significa “bem comum”, se incluímos nele todas as formas de vida e os elementos?

Os valores da justiça restaurativa nos levam também à exploração de nossos relacionamentos com todos à nossa volta. A moldura de democracia, empatia e responsabilidade mútua tem enormes implicações para esses relacionamentos. Talvez ainda não tenhamos as respostas para as questões levantadas, mas a jornada exige que comecemos a indagá-las.

Conclusão

Um caleidoscópio nos intriga pelas cores brilhantes e imagens que mudam, sempre diferentes e novas, mas ainda assim criadas a partir dos mesmos fragmentos. As imagens da justiça restaurativa, como o caleidoscópio, nunca são exatamente as mesmas; entretanto, elas são sempre criadas a partir das mesmas partes essenciais – os elementos centrais da justiça restaurativa. A justiça restaurativa diz respeito a dividir a dor, buscar uma trilha para a cura e avançar rumo à esperança pela inclusão, respeito, decisões compartilhadas e responsabilidade mútua pelo bem-estar de outros.

Observando o caleidoscópio da justiça restaurativa, podemos ver:

Com o apoio de um círculo comunitário, um jovem que furtou o cartão de crédito de seu pai e comprou US\$1.000 em mercadorias, desculpa-se com seu pai, providencia um modo de lhe pagar aos poucos e presta serviços comunitários em uma igreja local. Seu pai diz: “Ganhei meu filho de volta”.

As detentas de uma prisão feminina ajudam a construir uma moradia popular em mutirão para uma família sem recursos.

Um funcionário público que enviou aos legisladores locais uma carta anônima com falsas acusações contra o órgão governamental para o qual trabalha identifica-se como o autor e se desculpa com todos.

Uma turma da escola elementar realiza um círculo de apoio para um colega cuja irmã, bebê, faleceu recentemente.

Os membros de uma comunidade imigrante que enfrenta conflitos entre o “jeito de antigamente” e os “novos tempos”, entre homens e mulheres, e entre os jovens e os mais velhos, reúnem-se e escutam respeitosa-mente a raiva, sofrimento e esperanças uns dos outros.

Uma dúzia de adolescentes faz reparos domésticos no valor de US\$12.000, para compensarem o dano causado com atos de vandalismo em uma residência. A vítima pára, observando o trabalho desse grupo de jovens e eles dividem com ela o prazer com aquilo que estão realizando.

Uma mulher na casa dos 70 anos, cuja filha foi estuprada e assassinada mais de vinte anos atrás, viaja centenas de quilômetros para falar a grupos de detentos de prisões adultas e juvenis e oferece a esperança de que os criminosos possam se regenerar.

Uma vítima de vandalismo de jovens organiza igrejas, escolas, o departamento de polícia e centros de correção para menores e adultos, a fim de criar um processo comunitário para reparar os danos e sanar as feridas abertas pelo crime na comunidade.

Detentas escutam enquanto um painel de adolescentes descreve o impacto de terem suas mães na prisão.

Depois de compartilharem histórias de sofrimento, de se ligarem uns aos outros e de adquirirem um senso de destino comum, os residentes do bairro envolvem-se no estabelecimento de uma casa de passagem para ofensores sexuais em sua vizinhança e a defendem das tentativas da Prefeitura de fechá-la.

Os familiares sobreviventes de uma vítima dão seus pareceres em uma audiência de liberdade condicional, expressam suas preocupações e

recebem o apoio que não estava disponível na época do crime, muitos anos antes.

Um consultor financeiro, detido pela polícia por ser pego com uma prostituta em uma parte decadente da cidade, oferece serviços à comunidade, dando aulas e conselhos financeiros para os residentes desse bairro, e continua dando aulas gratuitas depois de terminar o período obrigatório de serviços comunitários.

O pai adotivo de dois menores detidos por agredi-lo revela pela primeira vez ao mediador sua própria experiência de abuso sexual na infância, quando uma sessão de mediação com a vítima e o ofensor revela que o comportamento dos adolescentes foi motivado por recordações de vitimização anterior pelo pai biológico.

A tarefa da justiça restaurativa é criar espaços nos quais as pessoas possam sentir umas às outras com o coração e o espírito e possam ter acesso à sua própria capacidade para saber e curar por meio de seus relacionamentos. A democracia e a empatia são elementos essenciais desse trabalho. A justiça restaurativa funciona à moda antiga – pela recuperação, amor e perdão a si mesmo e aos outros. Como o caleidoscópio, seu padrão exato jamais pode ser previsto de antemão, mas sua beleza e harmonia são constantes.

Capítulo 28 - Os jovens, os problemas e o crime: justiça restaurativa como teoria normativa de controle social informal e apoio social*

Gordon Bazemore**

Nos últimos anos, a justiça restaurativa tem se desenvolvido como uma abordagem promissora em criminalidade juvenil, focada na reparação do dano e na reconstrução dos relacionamentos. Embora a sua aplicação prática já tenha demonstrado efeitos significativos sobre indivíduos vitimados e infratores em várias jurisdições do mundo, ainda faz-se necessário reconhecer o seu potencial enquanto instrumento de construção comunitária. Isto se dá devido à dificuldade em entender e aplicar os princípios restaurativos a contextos diversos. Este artigo apresenta um resumo da teoria normativa da justiça restaurativa, a partir do enfoque de três princípios fundamentais. Em seguida, analisa-se a conexão entre as teorias de intervenções restaurativas, controle social informal e mecanismos de apoio social, assim como a aplicação das práticas da justiça restaurativa como um meio de fortalecimento dos principais elementos constitutivos do capital social, a fim de abordar as questões da criminalidade juvenil e comportamentos segregantes.

Atualmente, em muitas partes do mundo, cidadãos e profissionais da justiça juvenil estão engajados na promoção de diálogos distintos, na

* Agradecemos ao Centre for Youth & Society of the University of Victoria pela gentil autorização para traduzir e reproduzir este artigo, originalmente publicado como: BAZEMORE, Gordon. Young people, trouble and crime: restorative justice as a normative theory. *Youth and Society*, Victoria, BC, Canada, The Centre for Youth & Society, University of Victoria, v. 33, n. 2, p. 199-226, Dec. 2001.

** PhD, é professor de criminologia e justiça criminal. Também é diretor do Community Justice Institute na Florida Atlantic University. Seus principais interesses de pesquisa são a comunidade e a justiça restaurativa, a justiça juvenil, políticas juvenis, vitimologia, ações corretivas e policiamento comunitário. Publicações recentes suas incluem artigos em vários periódicos jurídicos e os livros: *Restorative juvenile justice: repairing the harm of juvenile crime*. Criminal Justice Press (co-editado por Lode Walgrave); e *Restorative and community justice: cultivating common ground for victims, communities and offenders* (co-editado por Mara Schiff). É o principal investigador de um estudo nacional sobre os encontros em justiça restaurativa financiado pelo National Institute of Justice e pela Robert Wood Johnson Foundation e sobre a avaliação em âmbito estatal dos programas juvenis de justiça restaurativa em Vermont.

busca de novas respostas à criminalidade juvenil e comportamento segregante. Nos Estados Unidos, em um número crescente de cidades, esse discurso é operacionalizado na forma de encontros entre jovens infratores com suas vítimas e membros da comunidade. Os encontros são organizados em vários locais da vizinhança, na forma de sessões de diálogo e de processos decisórios informais chamados de conferências de grupos familiares, encontros entre vítima e infrator, conselhos de vizinhança pró-responsabilização ou círculos de promoção de ações pacificadoras (Bazemore; Umbreit, 2001; Braithwaite; Mugford, 1994). O propósito das sessões é discutir o efeito dos crimes, ou outros comportamentos segregantes, sobre as vítimas. Ao término das reuniões, são elaborados contratos específicos que estabelecem ações restaurativas a serem executadas pelo infrator, a fim de compensar as vítimas e a comunidade. Os contratos restaurativos são uma alternativa aos processos judiciais, ou outros modos formais de sanção, como, por exemplo, procedimentos disciplinares formais nas escolas, que podem resultar em suspensão ou outras ações (ver Karp; Breslin, 2001). Uma vez concluídos os processos decisórios, em algumas comunidades os jovens infratores solicitam informações de organizações civis e de caridade em relação a projetos e serviços a serem realizados. Em seguida, eles trabalham lado a lado com seus vizinhos na execução de tarefas, tais como reformas residenciais, limpeza de áreas comunitárias, registro de eleitores, assistência a crianças com necessidades especiais, preparo de sopas para indivíduos sem teto e outras tarefas com idosos. Essas atividades fazem parte do cumprimento de obrigações ou sanções judiciais (Bazemore; Maloney, 1994).

As vítimas de crime frequentemente estão ativamente engajadas nos processos decisórios mencionados acima. Elas têm a oportunidade de discutir como foram afetadas pelo crime, obter informações sobre a motivação do infrator, além de sugerir um tipo de sanção ou obrigação. As vítimas também recebem serviços e/ou restituição. Em algumas localidades, é crescente a assistência prestada por grupos voluntários de suporte a vítimas, apoiando aqueles que sofreram danos resultantes de crimes violentos, em sua jornada curativa. Essas jornadas podem incluir discussões sobre o efeito do crime em suas vidas com grupos de infratores em ambientes residenciais, encontro com o autor do crime, apoio a outras vítimas, trabalho com jovens infratores ou jovens em tratamentos para prevenção de delinquência juvenil e outros programas preventivos. É crescente o número de grupos de voluntários e de membros da comunidade local que assumem responsabilidades e desempenham papéis de liderança. Eles trabalham em colaboração com profissionais da justiça juvenil, durante as várias fases do processo decisório, organizando e acompanhando as ações de apoio ao infrator e à vítima, ou monitorando o cumprimento dos acordos restaurativos. O papel desempenhado pelos profissionais da justiça juvenil e outros profissionais da área penal está passando por uma transformação gradual, para facilitar a participação desses novos membros nos processos judiciais informais de base comunitária.

O objetivo deste artigo é apresentar um resumo do novo discurso e práticas emergentes do que geralmente se entende por justiça restaurativa, enquanto arcabouço de políticas distintas, destinadas à compreensão e

abordagem da criminalidade juvenil e outras variedades de comportamentos segregantes. Sob a ótica da justiça restaurativa, o aspecto mais importante do crime está menos relacionado às questões legais e de violações individuais, e mais intimamente associado ao dano causado pelo crime e outros atos intencionais que ferem outros indivíduos (VanNess; Strong, 1997). Se acreditamos que esses atos nocivos são importantes devido à dor e ao sofrimento que provocam, a justiça deve ir além da aplicação de punições e do tratamento daqueles considerados culpados por violações legais ou infrações das regras. Na verdade, ao provocar uma violação sobre indivíduos, comunidades e relacionamentos, o crime cria obrigações de reparação dos erros (Zehr, 1990). A justiça restaurativa inclui todas as respostas a tais comportamentos, buscando fazer justiça por meio da reparação das vítimas, infratores e comunidades (Bazemore; Walgrave, 1999; Van Ness; Strong, 1997).

A primeira premissa deste artigo é que o potencial pleno da justiça restaurativa como uma resposta holística ao crime juvenil, uso de drogas, infrações disciplinares e outros comportamentos segregantes ainda precisa ser explorado. Sua aplicação limitada resulta principalmente da dificuldade em articular e aplicar os princípios fundamentais da justiça restaurativa a uma grande variedade de contextos e situações, enquanto abordagem genérica de solução de problemas visando a reparação do dano. A segunda premissa é que para fazer jus ao seu potencial de ser uma resposta efetiva a crimes mais sérios, de infratores crônicos e outros problemas mais complexos – tais como uso de drogas – será necessário associar teoria e prática a uma gama maior de situações. Ou seja, não poderá limitar-se aos problemas individuais dos infratores e vítimas. Mais especificamente, a teoria normativa e a prática da justiça restaurativa deveria estar ligada a mecanismos informais de controle social (Hunter, 1985) e de apoio social (Cullen; Wright; Chamlin, 1999) como formas de capital social comunitário em prol da socialização de pessoas jovens (Coleman, 1988; Putnam, 2000). Em resposta ao crime juvenil, esse capital social pode ser adicionado às intervenções destinadas à reparação de dano, fortalecimento, construção ou reconstrução de relações sociais.

Primeiramente, é importante observar que os sistemas de justiça juvenil se expandiram, tornaram-se mais institucionalizados e adquiriram jurisdição crescente sobre uma gama de problemas juvenis - especialmente aqueles relacionados ao uso de drogas – apesar de terem perdido jurisdição sobre infratores juvenis mais sérios (Feld, 1999; Torbet et al., 1996). Assim sendo, antes de analisar os princípios e teorias específicas da justiça restaurativa e suas implicações para a intervenção, é importante considerar como ela se posiciona no esquema mais amplo das ideologias de justiça juvenil e modelos políticos dominantes.

Três visões da resposta ao crime juvenil: justiça restaurativa e a política de justiça juvenil

Na história recente das políticas juvenis, três modelos contribuíram para composição da espinha dorsal do sistema de justiça juvenil. A tendência dos modelos de justiça juvenil dominantes é abordar o problema da

criminalidade e desvios de conduta juvenis por meio de visões políticas distintas (Ingram; Schneider, 1991). Essas visões impuseram limites conceituais e práticos aos possíveis mecanismos de intervenção. Embora as preocupações com a punição, tratamento e incapacidade do infrator continuem a dominar a agenda principal da justiça juvenil (veja Butts; Mears, 2001), um número crescente de profissionais da justiça juvenil e membros da comunidade começam a lançar um novo olhar sobre o crime e o comportamento segregante, como, por exemplo, o uso de drogas (Zehr, 1990). Essa mudança implica no surgimento de uma visão política e de respostas de intervenção diferenciadas.

Sob as lentes do modelo intervencionista, libertário e de controle do crime

A missão tradicional do tribunal juvenil de atuar como substituto do cuidado parental para “proteger interesses” de jovens delinquentes e problemáticos talvez seja a política de justiça juvenil mais familiar. Seguindo essa tradição, aqueles que abordam o crime juvenil e problemas de socialização por meio das lentes intervencionistas tendem a acreditar que desvios de conduta e comportamentos delinquentes são sintomas de distúrbios ou déficits psicológicos subjacentes (Platt, 1969; Rothman, 1980). Os intervencionistas também crêem que essas causas podem ser diagnosticadas com eficácia por meio de avaliações clínicas, para que sejam tratadas com intervenções terapêuticas remediadoras (Whitehead; Lab, 1996).

Nas décadas de sessenta e setenta, com base na avaliação das condições cruéis de confinamento para tratamento a que milhares de pessoas jovens em todo o país eram submetidas, os advogados juvenis concluíram que essas condições não eram coerentes com a mentalidade de atuar em nome dos melhores interesses, enquanto forma de contra-intervenção. Em resposta a essas condições, esses advogados lançaram o primeiro e mais significativo desafio à perspectiva da política intervencionista, promovendo uma reforma nacional das políticas (como, por exemplo, as abordagens alternativas e a desinstitucionalização). O objetivo principal era reduzir a discricção dos tribunais e a esfera de influência dos mesmos sobre jovens com problemas (Jensen; Rojek, 1998). Por intermédio das lentes libertárias (Guarino-Ghezzi; Loughran, 1995; ver: Packer, 1967), mesmo os programas mais benevolentes podem “aumentar a rede” trazendo mais jovens para o interior de um sistema que é considerado prejudicial e do qual é difícil sair (Polk, 1984). Sob essa perspectiva, jovens envolvidos em crimes de menor gravidade, se forem deixados sós e não forem estigmatizados, irão naturalmente “escapar” desse padrão de comportamento episódico e relativamente normal (Becker, 1960; Lemert, 1971; Schur, 1973). Assim sendo, os defensores da justiça juvenil libertária continuam céticos quanto às políticas intervencionistas em geral.

Nos anos oitenta, os defensores de uma abordagem “linha-dura” desafiaram aquilo que lhes parecia ser uma atitude compassiva por parte das respostas libertárias que defendiam apenas a “expansão dos limites de tolerância da comunidade” em relação ao crime juvenil (Schur, 1973) e a ênfase nas intervenções destinadas à provisão de tratamento, em defesa dos melhores interesses da criança. Aqueles que começavam a ver a

delinqüência e desvios comportamentais juvenis por meio das lentes das políticas de controle do crime, argumentavam que esses problemas eram fruto de uma permissividade generalizada e da ausência de respostas punitivas. Assim, passaram a dar prioridade máxima às políticas de repressão e detenção (Regnery, 1980). Além disso, fortalecidos por uma nova ênfase na justificativa do castigo merecido, que parecia dar legitimidade acadêmica às ações punitivas (Feld, 1999; Von Hirsch, 1976), ao término da década dos anos oitenta, a agenda de controle do crime havia trazido à baila um aumento sem precedentes no número de encarceramentos de infratores juvenis (Castellano, 1986; Irwin; Austin, 1994).

Durante os anos da década de noventa, a agenda de controle do crime foi dominante e anunciou uma transformação estrutural nos tribunais juvenis. Um dos resultados dessa mudança estrutural é que hoje prevalece a determinação e obrigatoriedade da condenação e outras políticas e procedimentos novos destinados a acelerar a transferência dos casos criminais juvenis para o tribunal de adultos (Butts; Mears, 2001; Feld, 1999; Torbet et al., 1996). Embora menos influentes do que nos anos sessenta e setenta, as perspectivas das políticas libertárias também permanecem no âmbito do diálogo atual da justiça juvenil como elemento principal de oposição às políticas atuais – cujas práticas enfocam principalmente a importância do devido processo legal – pleiteando reformas nas práticas de remissão, assim como oposição ao policiamento discriminatório, práticas de processamento nos tribunais e novas formas de ampliação da rede (Guarino-Ghezzi; Loughran, 1995; Miller, 1991; Schwartz, 1987; 1992). A despeito do domínio crescente da agenda de controle do crime e das críticas atuais em relação às premissas das políticas intervencionistas, sob várias perspectivas (Bazemore; Terry, 1997; Benson, 1997; Polk; Kobrin, 1972), a filosofia principal do tratamento individualizado permanece, em grande medida, inalterada nos procedimentos de correção juvenil.

Espaço para a justiça restaurativa?

A prática da justiça restaurativa nos Estados Unidos surgiu de forma um tanto quanto repentina, no meio da década dos anos noventa, quando os processos decisórios (p. ex. mediação vítima-infrator) e os programas de sanções reparadoras (p. ex. restituição e serviço comunitário), que na década anterior já haviam sido incluído como projetos-piloto no sistema de justiça juvenil (Schneider, 1986; 1990), começaram a despertar grande interesse como parte de um movimento internacional mais amplo (Bazemore; Umbreit, 1995; Hudson; Galaway; Morris; Maxwell, 1996; Messmer; Otto, 1991). Nos Estados Unidos, nos fins de 1999, o sistema de justiça juvenil havia adotado os princípios da justiça restaurativa e/ou o modelo equilibrado da justiça restaurativa na formulação de políticas ou de estatutos em trinta e cinco Estados do país. Desse total, vinte estados haviam mudado seus códigos juvenis, a fim de priorizar a justiça restaurativa (O'Brien, 1999). Em algumas jurisdições, os princípios restaurativos tornaram-se a característica mais marcante das discussões políticas e começaram a penetrar nas escolas, locais de trabalho, programas preventivos e de tratamento, e outra gama de ambientes de vizinhança.

Assim, onde se encaixa a justiça restaurativa no universo das ideologias que compõem as agendas das políticas de justiça juvenil descritas anteriormente? No mínimo, pode-se dizer que parece haver uma desconexão óbvia entre a intenção e o foco das intervenções restaurativas e os protocolos de reformas, quando comparados às abordagens filtradas pelas lentes dos três modelos dominantes das políticas tradicionais. Embora compartilhe de algumas das preocupações de cada uma delas, a visão restaurativa e sua agenda de intervenção parece desafiar, ir além ou evitar as marcas duradouras do debate criminal e da justiça juvenil, conforme projetados pelas perspectivas das três políticas dominantes. Mais especificamente, o foco do resultado está na extensão da reparação do dano e na extensão da capacidade das comunidades de responderem ao crime e ao conflito. Esse foco parece oferecer um sistema mais amplo, que pode vir a substituir a punição e o tratamento como principal meio de intervenção. Desse modo, essa abordagem também determina um novo padrão de mensuração do sucesso da prática intervencionista, que não é condescendente com o crime e que não apóia a expansão das ações punitivas (Bazemore, 1998; Van Ness; Strong, 1997). A maioria dos proponentes da justiça restaurativa concorda com os defensores das práticas de reabilitação e tratamento (intervencionistas), ao afirmarem a necessidade de responder ativamente a uma gama de problemas que podem estar relacionados a infrações e comportamento de risco, com uma variedade de intervenções baseadas na evidência. Contudo, os defensores da justiça restaurativa também reafirmam que, em vista da sua complexidade, os problemas da criminalidade juvenil e de desvios comportamentais não podem ser resolvidos apenas por políticas baseadas em serviços prestados pelos infratores e métodos de vigilância (Bazemore; Nissen; Dooley, 2000; Braithwaite; Mugford, 1994).

Além de um foco de intervenção distinto, os princípios da justiça restaurativa têm implicações na redefinição do papel e dos limites da justiça juvenil na provisão de um novo continuum para avaliar o sucesso da reforma da justiça juvenil. Em última instância, os defensores da justiça restaurativa irão apoiar os princípios libertários em muitas questões. Eles também questionam o valor da intervenção excessiva no sistema e são particularmente críticos das recentes tendências expansionistas na justiça juvenil (Bazemore, 1999). Contudo, o reconhecimento da preocupação com o controle do crime demonstra que os problemas da criminalidade juvenil e dos distúrbios comportamentais, se são simplesmente ignorados, não podem vir a ser solucionados. A nova visão restaurativa não é anti-intervencionista e não pode ser reduzida a uma abordagem de "não-interferência". Entretanto, comparada às visões intervencionistas ou expansionistas, na abordagem restaurativa, a intervenção é uma tarefa que não deve ser executada exclusivamente pelo governo. Por ser mais coerente com uma abordagem comunitária (Braithwaite, 1994; Etzioni, 1996), a justiça restaurativa busca acima de tudo promover uma agenda, com o engajamento da comunidade. Essa prática é realizada, em parte, pela ação governamental, que atribui às agências e profissionais da justiça papéis significativamente diferentes. Por sua vez, as lentes restaurativas trazem à tona

os potenciais dos infratores, das vítimas e das comunidades na mobilização em prol da reconstrução ou fortalecimento dos relacionamentos.

O que a justiça restaurativa está tentando alcançar? Princípios para uma teoria normativa de intervenção

Princípios para a prática

Três “grandes idéias” compõem a base de uma teoria normativa para a justiça restaurativa. Esses princípios fundamentais – reparo, envolvimento das partes interessadas, transformação dos papéis da comunidade e do governo na resposta ao crime (Van Ness; Strong, 1997) – distinguem claramente a justiça restaurativa de outras orientações e definem os resultados, processos e práticas principais, assim como as relações estruturais que caracterizam as abordagens restaurativas.

Essencialmente, as práticas restaurativas são formas diferentes de fazer justiça, por meio da tentativa de reparar o dano resultante da ocorrência de um crime. É difícil pensar a perspectiva de reparação do dano sem o envolvimento ativo daqueles que são mais afetados pelo crime. Por isso, os proponentes da justiça restaurativa promovem processos decisórios informais de resposta ao crime, empregando uma grande variedade de medidas não-confrontativas destinadas à inclusão da vítima, do infrator e da comunidade no desenvolvimento de um plano restaurador. O sistema da justiça restaurativa também inclui obrigações restaurativas ou sanções restitutivas, tais como serviço comunitário, pedido de desculpas e prestação de serviço à vítima, assim como uma série de políticas e orientações de apoio a essas práticas. Essas orientações estão fundamentadas no compromisso da mudança dos papéis e dos relacionamentos visando fomentar o empoderamento das comunidades, para que elas possam atender adequadamente às necessidades da vítima, do infrator e da comunidade, na condição de principais partes interessadas nos processos da justiça.

Como um modelo holístico baseado em princípios e na solução de problemas em resposta ao crime e outros danos, a intervenção da justiça restaurativa não está limitada a certos tipos de infratores e vítimas, certas questões penais ou processos de justiça juvenil (p. ex. desvio de conduta). Inegavelmente, apesar da história moderna relativamente curta da justiça restaurativa, já existe uma grande variedade de iniciativas de reformas no âmbito do sistema penal e do sistema de justiça juvenil. Essas reformas vão do momento em que a polícia aborda um indivíduo que apresenta comportamento perturbador da ordem, passam pela escolha de uma moradia para esse indivíduo e vão até a prestação de cuidados posteriores. Além disso, em escolas e outros locais da vizinhança, que talvez não tenham conexão formal com o sistema de justiça juvenil, surgiram também esforços pacificadores e de resolução de conflitos baseados nos princípios restaurativos (ver a Tabela 1). Infelizmente, ao invés de ser vista como um modelo holístico, a justiça restaurativa é freqüentemente confundida com certos tratamentos intervencionistas dominantes de controle de crime e modelos libertários, como um programa ou prática específica. De acordo com essa perspectiva, a aplicabilidade e o efeito potencial da justiça

restaurativa, para além do seu uso como resposta a crimes de menor gravidade, pode ser limitada desnecessariamente. Alguns críticos podem argumentar que certas práticas restaurativas, tais como conferências informais, são menos efetivas do que outras intervenções. Se as intervenções da justiça restaurativa são vistas como programas de tratamento cujo propósito principal, ou único, é a redução da reincidência, por exemplo, pode-se questionar como é de se esperar que um único encontro entre vítima e infrator, ou uma experiência de prestação de serviço comunitário, uma participação em um círculo de pacificação, possa ter algum efeito significativo sobre a reincidência (Levrant et al., 1999).

De fato, os praticantes da justiça restaurativa não têm muitas expectativas de que encontros únicos possam produzir grandes diferenças em relação aos efeitos de longo prazo sobre o comportamento criminoso. Mas, embora as pesquisas sobre o efeito das práticas restaurativas de curto prazo relativas à reincidência mostrem resultados promissores, em comparação com os resultados da maioria dos programas de tratamento (Lipsey, 1992; Schneider, 1986; Umbreit, 1998; para resumos, ver: Bazemore et al., 2000), a redução da reincidência é apenas um dos objetivos dos processos decisórios de ações restaurativas, tais como encontros de grupos familiares ou sanções restaurativas na forma de serviço comunitário.

Evidentemente, é de se esperar que idéias novas e populares sejam vulneráveis à cooptação. Assim sendo, os princípios desempenham o papel essencial de guardiões dos valores que fundamentam a prática e que evitam a diluição da justiça restaurativa, por meio da rotulagem de práticas tradicionais. Esses princípios reforçam as normas de intervenção, ao mesmo tempo que oferecem salvaguardas contra abusos. Em segundo lugar, a aplicação da justiça restaurativa às questões de uso de drogas (Bazemore, 2000; Braithwaite, 2001) – à semelhança do que já ocorre nas questões disciplinares escolares (Karp; Breslin, 2001; Reistenberg, 1996), nos episódios de violência familiar (Braithwaite; Daly, 1994) e na resolução de conflitos em programas de tratamento residencial para infratores – virá a ocorrer provavelmente porque estes princípios já demonstraram uma transformação nas práticas atuais nessas áreas de intervenção, e não devido à implementação de novos programas. Finalmente, o aspecto mais importante no contexto deste artigo é o fato de que os princípios formam a base para a teoria e estabelecem padrões e dimensões para avaliar até que ponto as intervenções estão sendo implementadas de forma restaurativa (Bazemore, 2000).

Tabela 1 - Prática da justiça restaurativa, localização e objetivos

Objetivo/Foco	Prática	Local
Resolução de conflito, prevenção e promoção de ações pacificadoras.	Mediação comunitária, alternativa de resolução de disputa, encontros de vizinhança e escolares, educação e conscientização da vítima, desenvolvimento do jovem.	Escolas, vizinhanças, igrejas e grupos cívicos.

Objetivo/Foco	Prática	Local
Oferecer processos decisórios alternativos às decisões judiciais formais e outros processos contenciosos, para determinação de obrigações de reparação de dano.	Diálogo vítima-infrator, círculos de grupos familiares, conselhos reparadores e outros encontros restaurativos.	Departamentos policiais / comunitários alternativos, alternativa ao tribunal, alternativas à alienação / condenação, planejamento pós-alienação, disciplina residencial alternativa, resolução de conflito e reintegração pós-residencial.
Colaboração da vítima e da comunidade nos processos decisórios formais / tribunais.	Demonstração de impacto, por escrito ou oral, diante do tribunal ou outra entidade.	Tribunal, em <i>sursis</i> e residência.
Oferece sanções ou obrigações reparadoras, em resposta ao crime ou comportamento danoso.	Restituição, serviço comunitário, serviço para vítima, serviço para substituto da vítima, pagamento para fundo de serviços da vítima.	Alternativo, sanção do tribunal, suspensão condicional da pena judicial, programa residencial e pós-encarceramento.
Tratamento do infrator / reabilitação / educação.	Painéis de impacto sobre a vítima, educação conscientizadora da vítima, painéis de <i>Mothers against drunk driving</i> , projeto de aprendizagem de serviços comunitários visando a aquisição de competência por parte do infrator e o fortalecimento de relacionamentos com cidadãos cumpridores da lei.	Em liberdade condicional, instalações residenciais, programas alternativos e cadeias.
Serviços às vítimas e grupos de apoio.	Aconselhamento psicológico, grupos de apoio voluntário e grupos religiosos comunitários.	Ambientes diversos.
Construção comunitária.	Apoio familiar e grupos de discussão.	Vizinhança e comunidade.

Princípio 1: Reparação do dano

A primeira grande idéia trazida pela abordagem restaurativa é a noção importante de que a promoção da justiça requer um trabalho específico de cicatrizar as feridas das vítimas, dos infratores e das comunidades que tenham sofrido um crime ou a ação nociva de algum comportamento danoso. A resposta da justiça restaurativa à intervenção começa com o foco na identificação, seguida da reparação do dano causado pelos infratores. O compromisso restaurativo com a reparação do dano significa que a intervenção não pode ocorrer exclusivamente sobre o infrator, em última instância ela deve ser motivada, em cada caso, pelas necessidades da vítima, do infrator e da comunidade, na qualidade de principais partes interessadas no processo da justiça. Como parte de uma atitude mais natural em relação ao crime e ao infrator – que, de acordo com pesquisas é

amplamente apoiada pelo público em geral (Doble; Immerwahr, 1997; Moon et al., 2000; Pranis; Umbreit, 1992; Schwartz, 1992) –, a obrigação de reparar o dano causado está baseada em normas universais de justiça e reciprocidade. Conforme reconhecem até mesmo os críticos da justiça restaurativa, como essas normas são contra a idéia de que alguém que feriu um outro cidadão deve receber ajuda ou serviço sem reparar o dano causado, a ausência de ações reparadoras do dano é uma barreira significativa à reintegração do infrator. Contudo, ao distanciar-se do princípio da elegibilidade em direção ao princípio da troca social (Levrant et al., 1999, p. 22), a justiça restaurativa, prática e explicitamente, engaja a comunidade e vítima do lado da equação de reintegração. Essa equação não está presente nos modelos das “melhores práticas” dos tratamentos de justiça juvenil. Do ponto de vista teórico, o foco na reparação também pode ajudar (p. ex. Andrews; Bonta, 1994) a evitar as tendências individualizantes dos tratamentos centrados no infrator e paradigmas punitivos, ao mesmo tempo que oferece “*a community-level perspective (...) [that] lead[s] away from a simple ‘kinds of people’ analysis to a focus on social characteristics of collectivities that foster violence (and crime)*” (Sampson; Wilson, 1995, p. 54).

Princípio 2: Envolvimento das partes interessadas

Como a compreensão do dano não se dá no vácuo, a ação reparadora não pode ser realizada na ausência da contribuição daqueles que são mais afetados pelo crime. Desse modo, o segundo princípio fundamental da justiça restaurativa – de que vítimas, infratores e membros da comunidade devem ter a oportunidade de contribuir e participar do processo de justiça sempre e assim que seja possível (Van Ness; Strong, 1997) – é uma consequência lógica do princípio de reparação. Infelizmente, a estrutura e os procedimentos formais dos tribunais impõem uma barreira à colaboração significativa, solução de problemas, expressão das emoções e diálogo criativo (Young, 1996; Stuart, 1996). Assim, em grande parte do mundo de hoje, o Princípio 2 está sendo operacionalizado nas abordagens dos encontros restaurativos, que buscam compatibilizar os interesses da vítima, do infrator e da comunidade de forma mais amigável, por meio de processos decisórios informais que valorizam os papéis e as necessidades de cada uma das partes interessadas fundamentais no processo (Stuart, 1996). Ver Tabela 2 (para maiores informações sobre as estratégias e desafios relativos ao equilíbrio das necessidades e participação das várias partes interessadas – incluindo pessoas jovens e adultos – ver: Achilles; Zehr, 2001; Bazemore; Umbreit, 2001; Braithwaite; Parker, 1999; Pennell; Burford, 2000.)

Princípio 3: Transformação na comunidade, papéis do governo e relacionamentos

A terceira grande idéia da justiça restaurativa é oriunda da convicção de que há limites ao papel desempenhado pelo governo na resposta ao crime e problemas sociais, em paralelo à visão de que as comunidades devem ter um papel essencial nesse processo de resposta à criminalidade. Se desejamos reparar o dano de uma ação criminosa por intermédio do envolvimento ativo das pessoas mais afetadas nos processos, devemos “*rethink the relative roles and responsibilities of government and community*

(...) *Government is responsible for preserving order, but the community is responsible for establishing peace*" (Van Ness; Strong, 1997, p. 25). Embora a maioria das pessoas possa concordar que alguns problemas requerem o uso da experiência profissional, o fato é que os jovens crescem no seio das comunidades – e não em programas de tratamento – e são as famílias, os familiares próximos, professores, vizinhos, o clero, entre outros, que apóiam e orientam o processo de socialização. Os grupos de vizinhança e os membros da comunidade, na qualidade de auxiliares naturais, podem ajudar os jovens a desenvolverem novas habilidades, melhorando o desempenho escolar, trocando experiências com outras organizações comunitárias ou organizações profissionais que possam oferecer oportunidades de emprego (Annie E. Casey Foundation, 2001) e que podem apoiar as vítimas em seu processo curativo. O relacionamento colaborativo entre profissionais e cidadãos (e entre sistemas de justiça e comunidades) é essencial à facilitação da participação da vítima, do infrator e demais cidadãos, na promoção conjunta da segurança comunitária, da paz e da justiça, por meio da cicatrização das feridas causadas pelo crime juvenil, e implica em uma transformação dramática do papel do profissional da justiça juvenil. Essa mudança é particularmente necessária na prestação de serviços básicos e de vigilância, na facilitação das respostas comunitárias por meio de processos informais, e também na mobilização dos recursos comunitários – ver Figura 1 (Perry; Gorczyk, 1997; ver também: Earle, 1996; McCold; Wachtel, 1998; Pranis, 1996, p. 10).

Tabela 2 - Alguns processos decisórios restaurativos

Mediação do diálogo vítima-infrator: mediadores treinados facilitam discussões “cara a cara” entre o infrator e a vítima, para que possam expressar seus sentimentos, discutir o dano e obrigações e concordar para estabelecimento do acordo de reparação do dano

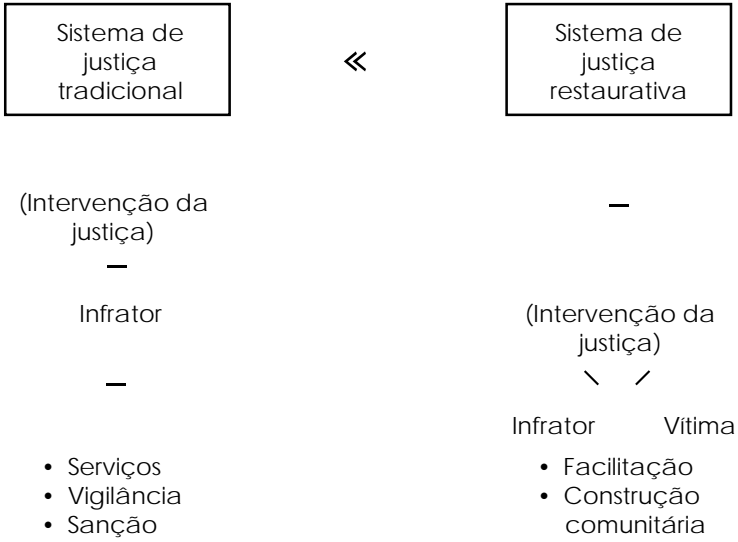
Encontros familiares: permitem que a comunidade, vítimas e familiares contribuam para o desenvolvimento da sanção restaurativa a ser imposta ao jovem infrator, em um processo iniciado por um facilitador treinado, normalmente chamado de *convener* ou coordenador.

Círculos de ação pacificadora/círculo de condenação: processo de condenação e/ou solução de problemas atualmente em implantação no Canadá e várias localidades de Minnesota, Colorado e um número limitado de jurisdições nos EUA. Normalmente é facilitado por um membro da comunidade no papel de *keeper* que facilita o diálogo por meio de um porta-voz; os círculos são freqüentados por vítimas, infratores e outros cidadãos locais que apóiam a ambos e desejam desenvolver uma resolução local para o crime.

Conselhos reparativos comunitários: atualmente, estão sendo amplamente implementados em Vermont, Arizona, e partes da Califórnia e Colorado. Estes painéis de condenação compostos por cidadãos desenvolvem acordos com os infratores, cujo foco é a reparação da vítima e da comunidade, a compreensão do dano causado pelo crime e a prevenção da repetição futura do comportamento ilegal.

Conselhos de responsabilização composto por comerciantes: comerciantes locais voluntariamente cedem parte de seu tempo e participam de painéis reparadores, onde são reportados casos de furtos em lojas, vandalismo e outros crimes cometidos por jovens em estabelecimentos comerciais.

Figura 1 - Justiça restaurativa: redefinindo o papel do governo.



Reparo, resultados intermediários e teorias de intervenção restaurativas

Como e por que as intervenções restaurativas podem afetar infratores, vítimas e comunidades? Recentemente, em um grupo focal organizado em San Jose, Califórnia, voluntários de um dos conselhos de responsabilização de vizinhança da cidade, em resposta à pergunta “Por que esta abordagem funciona?” sugeriram uma série de teorias relacionando suas práticas restaurativas – e o papel da comunidade – à redução na reincidência e outros resultados. Algumas das explicações incluíram os seguintes depoimentos: “nós não somos pagos para fazer isso”, “nós podemos exercer a autoridade perdida pelos pais”, “nós vivemos na comunidade deles [dos infratores e das vítimas]”, “nós damos opinião em relação ao contrato”, “nós somos um grupo de vizinhos adultos que se preocupa com eles”, “eles ouvem seres humanos reais falando sobre os danos”, e “nós acompanhamos o processo”.

Outras teorias de práticas de intervenção relatadas pelos voluntários e servidores de uma grande variedade de programas restaurativos incluem as seguintes experiências: a vítima passa a ter voz ativa como primeiro passo do processo curativo; senso de justiça em relação aos infratores, sob supervisão maior do que se estivessem no tribunal; facilidade de compreender uma sanção diretamente relacionada ao dano causado; sentimento positivo dos infratores pela oportunidade de colaborar para a comunidade; construção de relacionamentos entre adultos da vizinhança com jovens infratores, enquanto trabalhavam juntos na execução de projetos; desenvolvimento de sentimentos de empatia por parte dos infratores, levando à redução do medo sentido pela vítima; membros da comunidade conscientizando-se da sua importância pessoal e da contribuição que podem prestar à comunidade.

Dimensões da ação restauradora

Embora a ação restauradora seja geralmente compreendida na sua forma objetiva e tangível (p. ex. restituição material às vítimas ou prestação de serviços para as vítimas e a comunidade), a prática restaurativa parece estar se desenvolvendo na direção de uma definição mais ampla e inclusiva, que sugere resultados de intervenção que são individuais, múltiplos e coletivos. De acordo com a prática atual, é possível identificar cinco dimensões principais para as ações restauradoras. Essas dimensões incluem a reparação como uma compensação dada aos indivíduos e comunidades pelas perdas e danos ou por esforços direcionados à reparação daquilo que foi quebrado (p. ex. por meio de pagamento ou prestação de serviço para vítimas ou para comunidade), reparo como satisfação das partes interessadas (geralmente avaliada por meio de pesquisas/entrevistas com participantes de processos restaurativos sobre seus sentimentos, redução do medo, etc.), reparo como afirmação da norma ou expressão do dano e da desaprovação por parte da comunidade e da vítima, reparo enquanto construção de relacionamentos (geralmente medido pelo desenvolvimento do respeito mútuo e de conexões entre os indivíduos e suas respectivas comunidades) e reparo como prevenção do crime (medido, por exemplo, pela redução na reincidência e pelo desenvolvimento da capacidade comunitária de prevenir e controlar o crime de um modo geral).

Embora a prática restaurativa em algumas instâncias possa focalizar exclusivamente, ou principalmente, uma única dimensão, a natureza do dano na maioria dos crimes e o desejo de levar em consideração as necessidades de cada parte interessada exige a valorização das cinco dimensões. É importante observar, contudo, que a dimensão relacionada à construção de relacionamentos parece estar emergindo como um indicador de restauração de ampla abrangência, em muitas das práticas da justiça restaurativa (Pranis; Bazemore, 2001; Stuart, 1996; Van Ness; Strong, 1997). Um praticante desse método (Pranis, 1996), por exemplo, apresentou a seguinte explicação lógica para usar os relacionamentos como tijolos na construção da comunidade: "*The fabric of community is the weaving of relationships; crime harms relationships and thus weakens community; our response to crime needs to attend to these relationships in order to rebuild or strengthen the community fabric*" (p. 10).

A partir dessa perspectiva, a criminalidade e outros comportamentos destrutivos, tais como o uso de drogas, provoca danos não apenas nas vítimas individuais, infratores e demais cidadãos, mas danifica também o tecido social das comunidades. Além disso, a criminalidade é, ao mesmo tempo, causa e consequência da ruptura de relacionamentos individuais e comunitários. Para romper com o ciclo bem conhecido da criminalidade, do medo, do isolamento, de ligações enfraquecidas e aumento dos episódios criminais (veja Skogan, 1990), as intervenções restaurativas buscam reconstituir o tecido que compõe a comunidade (Earle, 1996), por meio da reconstrução ou do fortalecimento dos relacionamentos, a fim de aumentar a eficácia coletiva (Sampson et al., 1997) na administração do dano e do conflito, que no futuro pode desencadear um ato criminoso.

Fundamentado na noção de comunidade como redes de cidadãos interligados que possuem ferramentas e recursos que podem ser

coletivamente mobilizados na promoção de processos de cura e reintegração social, esta lógica sugere novos resultados intermediários para avaliar a probabilidade de sucesso em alcançar as metas da justiça penal tradicional e, ao mesmo tempo, satisfazer as necessidades da comunidade, incluindo: segurança pública, aprovação, cura da vítima, prevenção e reabilitação. De fato, uma abordagem possível para avaliar a eficácia a curto prazo da intervenção restaurativa pode ser indagar se um processo ou programa específico criou novos relacionamentos positivos ou se fortaleceu relações já existentes; se aumentou a habilidade da comunidade em solucionar problemas e em encontrar resoluções construtivas para os conflitos; se aumentou a sensação de capacidade e eficiência dos participantes na abordagem dos problemas; se aumentou a conscientização e compromisso individual com o objetivo comum; se criou sistemas informais de apoio ou redes de segurança para as vítimas e infratores (Pranis; Bazemore, 2001). Em geral, por intermédio do foco na construção de relacionamentos, a intervenção da justiça restaurativa pode estar mais íntima e logicamente ligada às proposições derivadas das teorias de comunidade e criminalidade existentes (p. ex. Braithwaite, 1989; Bursik; Grasmick, 1993; Sampson; Laub, 1993; Sampson et al., 1997; Skogan, 1990) e também a processos de controle e apoio social, como irei sugerir posteriormente.

Num sentido mais amplo, a construção de relacionamentos é coerente com sistemas emergentes que desafiam as perspectivas vigentes no setor de saúde pública das comunidades. Conforme sugeriu McKnight (1995), a ascendência de estabelecimentos de profissionais e serviços pode estar associada à expansão no número de clientes e ao declínio da capacidade e autoridade dos cidadãos. Ao passo que a "matéria prima" desse setor é a doença e a deficiência (ênfatisando a porção "carente" das comunidades), a matéria prima da comunidade, por outro lado, é a capacidade. As comunidades são construídas com base nas capacidades e habilidades de pessoas necessitadas e deficientes e, de fato, "*no community was ever built by a group of 'full,' unneedy people*" (p. 76). Ao contrário do que ocorre nas teorias médicas e de saúde pública, focadas nos riscos e deficiências da comunidade, os novos sistemas comunitários são freqüentemente críticos em relação às intervenções motivadas principalmente pelos serviços e protocolos da justiça penal, escolhendo enfatizar, portanto, a resiliência, a força e os recursos comunitários, tanto no nível individual, quanto no nível ecológico social (Benson, 1997; McKnight, 1995; Rose; Clear, 1998).

Teorias de intervenção

Onde podem ser incluídas as práticas restaurativas – e as teorias de intervenção a elas associadas – no âmbito de uma agenda mais ampla de promoção de comunidades mais seguras e no decréscimo do risco imposto pela criminalidade juvenil? Os resultados associados às várias dimensões restaurativas discutidas anteriormente sugerem teorias diferentes a respeito de como tais resultados estão relacionados ao desenvolvimento de comunidades mais seguras, reintegrando infratores e vítimas e geralmente melhorando a qualidade da vida comunitária. A Tabela 3 mostra quatro teorias de intervenção que priorizam diferentes dimensões das ações restaurativas, demonstrando que os resultados associados a elas são essencialmente os elementos mais importantes na conquista dos resultados de longo prazo e

alcance. A ênfase no reparo como compensação, por exemplo, deve ter uma conexão lógica entre a reparação da perda ou dos danos e a recuperação da vítima, assim como entre a realização da obrigação restauradora e o comportamento futuro do infrator, em relação à reincidência (Schneider, 1990), entre a participação cidadã e do grupo comunitário, contribuindo para os acordos compensatórios e para o sentimento de eficácia coletiva, justiça e satisfação geral. Da mesma forma, o enfoque na condenação do ato acompanhado do apoio ao infrator, de acordo com a teoria de reintegração, requer uma conexão entre essa resposta e o sentimento de remorso em relação à ação má, assim como cuidado e consideração por parte da comunidade. No nível macro, espera-se que a condenação coletiva do ato ilícito, associada ao apoio dado aos infratores e vítimas, aumente a eficácia da comunidade na resposta à criminalidade – ver Tabela 3 (ver também Bazemore, 1998; Braithwaite, 1998, para discussão da ligação com a interação simbólica e a teoria de controle). A questão central, entretanto, é até que ponto as teorias e resultados restaurativos baseados na reparação se adaptam a uma agenda mais ampla para construção de comunidades mais seguras e redução do risco da criminalidade juvenil e outros problemas desta natureza (Melton, 1995; Pranis, 2001).

Justiça restaurativa e capital social: rumo a uma teoria de controle social informal e de apoio social

O desafio do envolvimento comunitário e a oportunidade para a eficácia cidadã

Muitos adultos nascidos nas décadas de 1950 e 1960 têm memórias de vizinhanças urbanas, pequenas cidades e comunidades rurais nas quais os adultos eram responsáveis pelos cuidados de outras crianças, além de seus próprios filhos. Nesse período, havia várias maneiras informais de solucionar pacificamente as disputas e distúrbios, pela imposição das consequências e de limites aos comportamentos nocivos – incluindo vários crimes – sem necessidade de recorrer a processos judiciais formais. De fato, os membros da comunidade – com o encorajamento e suporte da polícia local, assim como das escolas, igrejas e outras instituições socializantes – normalmente cuidavam de vários problemas que hoje em dia acabam sendo levados aos sistemas de justiça juvenil e criminais.

Nas últimas três ou quatro décadas, à medida que as agências e sistemas de justiça juvenil se expandiram, elas assumiram uma responsabilidade crescente pela abordagem de problemas que anteriormente eram administrados pelas famílias, vizinhos, professores, clero e outros membros da vizinhança, por meio de canais menos formais. O resultado dessa mudança é que os problemas locais começaram a compor os registros de prisão, os protocolos dos tribunais e o número de casos de suspensão de penas condicionais.

Além disso, parece que os esforços para centralizar, profissionalizar e geralmente para expandir a cobertura da justiça criminal e dos serviços sociais, ao longo do tempo transmitiu mensagens destrutivas para os grupos comunitários e vizinhanças. Enquanto promoviam a expansão do sistema da rede, as agências de serviço social e de justiça juvenil parecem ter enfraquecido redes comunitárias historicamente robustas. O resultado é que

nesse processo, inadvertidamente, as agências minaram o papel e a responsabilidade dos cidadãos, das instituições de vizinhança e dos grupos comunitários, nos aspectos relacionados à socialização e formulação informal de sanções (Bazemore, 1999; Braithwaite, 1994; McKnight, 1995). Conforme observado por Clear e Karp (1999), deve-se acrescentar que “quando os agentes do Estado se tornam os solucionadores chave dos problemas, podem preencher um espaço na comunidade; mas assim como nas relações interpessoais, também na comunidade, uma vez que se uma função é desempenhada por uma parte, é desnecessário que outra parte também o faça (...). Os pais esperam que a polícia ou as escolas controlem seus filhos; os vizinhos esperam que a polícia evite o barulho tarde da noite; e os cidadãos esperam que os tribunais resolvam seus conflitos (...). Sistemas de controle informal podem atrofiar músculos dormentes, e os cidadãos podem ver um sistema formal como mediador de todos os conflitos” (p.38)

Tabela 3 - Teorias de intervenção de justiça restaurativa emergentes

Teoria da troca
Aceitação de responsabilidade
Atitudes corretas
Reparo: consertando o que foi danificado
Restabelecendo o equilíbrio
Obtenção de redenção
Diálogo interpessoal
Proporcionar o empoderamento e dar voz às vítimas e outras partes interessadas
Obtenção de informações e de garantias
Desculpas e reconhecimento do dano e da culpa
Ligação humana
Expressão de sentimentos/emoções: processo sobre o resultado
Vergonha reintegradora
Nível individual
Denuncia o comportamento e não o infrator
Desaprovação restrita do ato e afirmação da norma, com expressão de apoio aos infratores e vítimas por parte de familiares ou outras pessoas de estima
Evita a vergonha estigmatizante; a voz da vítima é o suficiente para induzir os sentimentos de vergonha
Membros da comunidade compromissados com a reintegração do infrator e da vítima
Nível comunitário/coletivo
Comunidades com baixa criminalidade são aquelas em que as pessoas não se ocupam apenas dos seus próprios interesses
Membros da comunidade estabelecem limites comportamentais e oferecem controle social informal sem exclusão
Capacidade curativa da comunidade/capacidade construtiva
Responsabilidade coletiva pelo crime e pelo reparo/cura
Inclusão e conexão são importantes por si sós
A resolução e a promoção da cura depende do grupo
Aplicação de sanção, reabilitação e intervenções promovedoras de segurança comunitária são significativas e integradas – pouca distinção entre qualidade de vida, necessidades comunitárias, justiça criminal e justiça social
Ênfase em controles privados e paroquiais, apoio mútuo <i>versus</i> apoio profissional e do sistema judicial – Comunidade assume a liderança

Nesse contexto, a revitalização da capacidade da vizinhança de responder ao crime não será um processo fácil, já que as comunidades de hoje podem impor resistências à assimilação de maiores responsabilidades, após anos a fio de reforço no sentido de acreditar que “isto é de competência das autoridades”. De fato, como sugere a citação, os cidadãos e os grupos comunitários que não aprendem, e que não praticam regularmente a arte e as técnicas de afirmação da norma de pedir desculpas, do perdão e disponibilização de suporte aos seus vizinhos, podem tornar-se tão avessas a essas idéias que tornam-se incapazes de responder efetivamente ao crime e à desordem – podendo até mesmo tornarem-se deficientes nas competências de usufruto da cidadania em si (Moore, 1994).

De forma mais otimista, no entanto, apesar dos prognósticos não muito animadores advindos da evidência empírica para sustentação do envolvimento comunitário nas iniciativas de políticas comunitárias (p. ex. Rosenbaum; Lurgio; Davis, 1998), as práticas restaurativas parecem estar de fato atraindo uma participação voluntária duradoura. O aspecto mais importante é que esses programas também parecem criar novos espaços para um tipo de aprendizado comunitário, no qual o engajamento do cidadão na resolução de conflito e solução de problemas pode vir a ter efeitos diretos na eficácia comunitária. Portanto, a criminalidade juvenil – e outros problemas envolvendo adolescentes e o uso de drogas – podem ser vistos não apenas como características trágicas da vida moderna, mas também como uma oportunidade de transformação (Christie, 1977; Stuart, 1996). Para ter um impacto significativo na redução do crime juvenil e nos comportamentos segregantes, as grandes idéias da justiça restaurativa e as práticas restaurativas em si devem estar conectadas, revitalizar e fortalecer os processos de base comunitária de controle social informal e de apoio social.

Controle social

O sociólogo Albert J. Hunter (1985) sugeriu que há três tipos gerais de controle social. Os controles públicos são aqueles impostos pelo Estado e geralmente implementados por meio das várias agências do sistema de justiça criminal. Os controles privados, compostos pelas limitações informais impostas pela família nuclear e pelos parentes, foram historicamente a maior preocupação de intervenção do tribunal juvenil (Whitehead; Lab, 1996). Contudo, essa ênfase sempre teve um foco deficiente, cuja inclinação era culpar as famílias pelos distúrbios causados por jovens problemáticos, enquanto pouco se fazia pelas medidas de intervenção para apoiar os controles privados (e pouco também na forma de apoio social para essas famílias). Nas últimas décadas, à medida que as agências de justiça juvenil e criminal assumiram uma responsabilidade maior na administração do crime juvenil e de comportamentos segregantes, os controles públicos têm desempenhado um papel mais dominante. Por sua vez, tanto os controles sociais privados quanto os que têm sido chamados de controles paroquiais – aqueles exercidos pelos grupos e instituições comunitárias (Hunter, 1985, p. 57) – tornaram-se substancialmente enfraquecidos, freqüentemente com conseqüências desastrosas:

Controles públicos podem operar na vizinhança sem se preocupar com controles privados ou da igreja, embora nem sempre. Por exemplo, a

policia pode trabalhar independente da reunião de pais e mestres local. Além disso, a policia pode tornar as ruas mais seguras para os residentes irem a reuniões de pais e mestres. No entanto, não podem fazer com que os residentes desejem ir à reunião. Só controles internos bem coordenados podem resolver isso (Rose; Clear, 1998, p. 446).

Talvez seja mais aparente o enfraquecimento dos controles paroquiais, ou dos controles sociais das pequenas localidades – que no passado apoiavam os adultos na aplicação de sanções informais nas relações com as pessoas jovens – e, conforme sugerido na citação acima, que reforçavam o controle no âmbito familiar. Quando presente nas comunidades, o controle paroquial informal tem sido empiricamente associado a baixas taxas de criminalidade juvenil (Sampson et al., 1997), e quando é inativo ou fraco, ele pode ser visto como uma perda para a rede de uma forma essencial de capital social de vizinhança, que alguns proponentes da justiça restaurativa desejam restabelecer.

Apoio social

Ao propor o apoio social como um conceito organizador em criminologia, Francis Cullen (1994) e seus colegas (Cullen et al., 1999) observaram que a *"vision of affective and/or instrumental (or material) resources (...) [through] intimate or confiding relationships (...) [or] as a property of (cultural or structural) macro-level social units"* é um fator causal crucial, embora negligenciado, e que demonstra ser *"inversely associated with crime in a variety of empirical studies"* (Cullen et al., 1999, p. 190). No âmbito da economia política, o apoio social é relacionado a sociedades que investem maciçamente na provisão generosa de apoio financeiro aos cidadãos e de oportunidades educacionais (Cullen, 1994). Embora a maioria dos comentaristas tenha usado o conceito de apoio social para defender a expansão dos serviços sociais e dos programas de tratamento (Cullen et al., 1999), é no interior de redes comunitárias informais que o apoio social demonstra a sua influência mais forte sobre as pessoas jovens, incluindo os efeitos sobre ações preventivas e reabilitadoras. Conforme sugere a citação anterior, o apoio social a essas redes está fundamentalmente associado à existência de pelo menos um relacionamentos social entre os provedores e os beneficiários. Por outro lado, podemos inferir que a qualidade e a força do apoio está diretamente relacionada às ligações desenvolvidas pelas pessoas jovens, por meio de parentesco, amizade e afiliações instrumentais a grupos sociais e indivíduos, ou seja, pela existência de alguém que exerce o papel de cuidador, por intermédio de um compromisso afetivo duradouro durante o processo de socialização (Werner, 1986).

No nível micro, informal, onde a reintegração e a integração ocorrem de fato, os relacionamentos pessoais com auxiliares naturais, os quais McKnight (1995) chamou de "guias comunitários", freqüentemente agem como uma ponte e uma proteção entre o infrator ou usuário de droga e a comunidade. Nesse caso, os relacionamentos sociais facilitam o caminho no desenvolvimento de ligações adicionais entre infrator, cidadãos cumpridores da lei e instituições legítimas. Nesse sentido, essas redes de oportunidades fazem parte do capital humano que os jovens infratores e todas

as pessoas jovens precisam para terem acesso aos papéis institucionais (p. ex., no trabalho, educação e grupos comunitários). O desempenho desses papéis lhes dá uma identidade legítima e um elo de ligação com a comunidade convencional (Bazemore et al., 2000; Polk; Kobrin, 1972).

Desse modo, aumenta a probabilidade de que eles farão a transição entre o caminho da delinquência e dos desvios comportamentais rumo a estilos de vida convencionais (Elliott, 1994; Hirschi, 1969; Sampson; Laub, 1993). O aumento da quantidade e da força desses relacionamentos, à medida que eles oferecem acesso adicional a papéis legítimos para um número maior de jovens em situação de risco, introduz o capital social nas redes de vizinhança.

Indo em frente: comentários finais

Se, conforme Braithwaite (1989) afirmou, as comunidades com baixa incidência de criminalidade são aquelas nas quais os cidadãos “não cuidam apenas da própria vida”, os praticantes da justiça restaurativa deveriam tentar preencher o vazio do controle social informal de vizinhança com processos decisórios restaurativos que oferecem espaço e ferramentas aos adultos para que possam intervir, firme e respeitosamente, nas vidas dos jovens com problemas (Braithwaite, 1994; Pranis; Bazemore, 2001). Mais especificamente, os modelos de encontros restaurativos (Bazemore; Umbreit, 2001) são potencialmente muito bem equipados para colocar os controles privados de familiares e parentes no contexto mais amplo dos controles paroquiais destinados ao reforço comportamental e das normas disciplinares. Essa iniciativa é desejável até o ponto em que tais processos continuem a aumentar as habilidades e predisposição dos adultos da vizinhança de fazerem censuras informais em relação a comportamentos destrutivos. Ao mesmo tempo, elas estimulam a participação de outras famílias, resultando na expansão e no fortalecimento do que pode ser conceitualmente chamado de um tipo de capital social de segurança pública.

As práticas restaurativas – especialmente as que se destinam à construção de relacionamentos – também parecem ser bastante adequadas à promoção do que pode ser rotulado de apoio social privado, como, por exemplo, o engajamento de pais de jovens problemáticos em encontros ou grupos de apoio familiares. As práticas restaurativas também beneficiam o apoio social, por intermédio, por exemplo, da mobilização dos membros da comunidade em conselhos restaurativos e em projetos de serviços comunitários, nos quais adultos e jovens trabalham juntos em iniciativas que atendem às necessidades locais. Esses conselhos também podem auxiliar na reinserção de vítimas e infratores em suas comunidades cuidadoras de origem, ou na mobilização de novas fontes de apoio, na forma de uma cerimônia real de reintegração (Bazemore, 2000; Braithwaite; Mugford, 1994). Na mesma medida que as intervenções restaurativas de fato constroem novos relacionamentos entre pessoas jovens e adultos cumpridores da lei (ou fortalecem antigos relacionamentos), elas podem contribuir para o reservatório do capital social necessário para guiar e nutrir os jovens, e para reintegrar os que se encontram em situações problemáticas.

Levar adiante o desenvolvimento de políticas e práticas mais abrangentes para aplicação da justiça restaurativa à construção comunitária, em torno do controle e apoio social informal, sem dúvida alguma será um grande desafio para os defensores de políticas que abordam a criminalidade juvenil e os sistemas de justiça, sob a ótica libertária ou intervencionista. A chave para o sucesso será a adesão rigorosa a princípios e um esforço contínuo para integrar esses princípios a teorias e políticas sociais de maior abrangência.

Referências

- ACHILLES, M.; ZEHR, H. Restorative justice for crime victims: the promise, the challenge. In: BAZEMORE, G.; SCHIFF, M. (Eds.). *Restorative and community justice cultivating common ground for victims, communities and offenders*. Cincinnati, OH: Anderson, 2001. p. 87-100.
- ANDREWS, D.; BONTA, J. *The psychology of criminal conduct*. Cincinnati, OH: Anderson, 1994.
- ANNIE E. CASEY FOUNDATION. *Walking our talk in the neighborhood: partnerships between professionals and natural helpers*. Baltimore: Author, 2001.
- BAZEMORE, G. Restorative justice and earned redemption: communities, victims and offender reintegration. *American Behavioral Scientist*, v. 41, n. 6, p. 768-813, 1998.
- _____. The fork in the road to juvenile court reform. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 564, n. 7, p. 81-108, 1999.
- _____. Community justice and a vision of collective efficacy: the case of restorative conferencing. In: HORNEY, J. (Ed.). *Criminal justice*. Washington, DC: Department of Justice, National Institute of Justice, 2000. v. 3, p. 257-301.
- BAZEMORE, G.; MALONEY, D. Rehabilitating community service: toward restorative service in a balanced justice system. *Federal Probation*, v. 58, p. 24-35, 1994.
- BAZEMORE, G.; NISSEN, L.; DOOLEY, M. Mobilizing social support and building relationships: Broadening correctional and rehabilitative agendas. *Corrections Management Quarterly*, v. 4, n. 4, p. 10-21, 2000.
- BAZEMORE, G.; TERRY, C. Developing delinquent youth: a reintegrative model for rehabilitation and a new role for the system of juvenile justice. *Child Welfare*, v. 74, p. 665-716, 1997.
- BAZEMORE, G.; UMBREIT, M. Rethinking the sanctioning function in juvenile court: retributive or restorative responses to crime juvenil. *Crime and Delinquency*, v. 41, n. 3, p. 296-316, 1995.
- _____. A comparison of four restorative conferencing models. *Juvenile Justice Bulletin*, Washington, DC, Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Feb. 2001.
- BAZEMORE, G.; WALGRAVE, L. Restorative juvenile justice: in search of fundamentals and an outline for systemic reform. In: BAZEMORE, G.; WALGRAVE, L. (Eds.). *Restorative juvenile justice: repairing the harm of crime juvenil*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1999. p. 45-74.

- BAZEMORE, G. et al. *Restorative justice and adolescent substance abuse intervention: exploring common ground*. Princeton, NJ: Robert Wood Johnson Foundation, 2000.
- BECKER, H. *Studies in sociology of deviance*. New York: Free Press, 1960.
- BENSON, P. *All kids are our kids*. San Francisco: Jossey-Bass, 1997.
- BRAITHWAITE, J. *Crime, shame, and reintegration*. New York: Cambridge University Press, 1989.
- _____. Thinking harder about democratizing social control. In: ALDER, C.; WUNDERSITZ, J. (Eds.). *Family group conferencing in juvenile justice: The way forward or misplaced optimism?* Canberra: Australian Institute of Criminology, 1994.
- _____. Restorative justice. In: TONRY, M. (Ed.). *The handbook of crime and punishment*. New York: Oxford University Press, 1998. p. 323-344.
- _____. Restorative justice and a new criminal law of substance abuse. *Youth & Society*, v. 33, n. 2, p. 227-248, Dec. 2001.
- BRAITHWAITE, J.; DALY, K. Masculinities, violence and communitarian control. In: NEWBURN, T.; STANKO, E. A. (Eds.). *Just boys doing business?: men, masculinities and crime*. London: Routledge, 1994. p. 189-213.
- BRAITHWAITE, J.; MUGFORD, S. Conditions of successful reintegration ceremonies: Dealing with juvenile offenders. *British Journal of Criminology*, v. 34, p. 139-171, 1994.
- BRAITHWAITE, J.; PARKER, C. Restorative justice is republican justice. In: BAZEMORE, G.; WALGRAVE, L. (Eds.). *Restorative juvenile justice: repairing the harm of crime juvenil*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1999. p. 103-126.
- BURSIK, R.; GRASMICK, H. *Neighborhoods and crime: the dimension of effective community control*. Lexington, MA: Lexington Books, 1993.
- BUTTS, J. A.; MEARS, D. P. Reviving juvenile justice in a gettough era. *Youth & Society*, v. 33, n. 2, p. 169-198, Dec. 2001.
- CASTELLANO, T. The justice model in the system of juvenile justice: Washington state's experience. *Law and Policy*, v. 8, p. 479-506, 1986.
- CHRISTIE, N. Conflict as property. *British Journal of Criminology*, v. 17, p. 1-15, 1977.
- CLEAR, T.; KARP, D. *The community justice ideal: preventing crime and achieving justice*. New York: Western, 1999.
- COLEMAN, J. Social capital in the creation of human capital. *American Journal of Sociology*, v. 94 (Suppl.), p. S95-S120, 1988.
- CULLEN, F. T. Social support as an organizing concept for criminology: presidential address to the Academy of Criminal Justice Sciences. *Justice Quarterly*, v. 11, p. 527-559, 1994.
- CULLEN, F. T.; WRIGHT, J. P.; CHAMLIN, M. B. Social support and social reform: a progressive crime control agenda. *Crime and Delinquency*, 45, 188-207, 1999.
- DOBLE, J.; IMMERWAHR, S. Delawareans favor prison alternatives. In: TONRY, M.; HATLESTAD, K. (Eds.). *Sentencing reform in overcrowded times*. New York: Oxford University Press, 1997. p. 104-119.

- EARLE, R. Community justice: the Austin experience. *Texas Probation*, v. 11, p. 6-11, 1996.
- ELLIOTT, D. Serious violent offenders: onset, developmental course, and termination. *Criminology*, v. 32, p. 1-35, 1994.
- ETZIONI, A. The responsive community: a communitarian perspective. *American Sociological Review*, v. 61, p. 1-12, 1996.
- FELD, B. Rehabilitation, retribution and restorative justice: alternative conceptions of juvenile justice. In: BAZEMORE, G.; WALGRAVE, L. (Eds.). *Restorative juvenile justice: repairing the harm of juvenile crime*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1999. p. 17-44.
- GUARINO-GHEZZI, S.; LOUGHRAN, N. *Balancing juvenile justice*. New Brunswick, NJ: Transaction, 1995.
- HIRSCHI, T. *Causes of delinquency*. Berkeley: University of California Press, 1969.
- HUDSON, J.; GALAWAY, B.; MORRIS, A.; MAXWELL, G. Introduction. In HUDSON, J.; GALAWAY, B.; MORRIS, A.; MAXWELL, G. (Eds.). *Family group conferences: perspectives on policy and practice*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1996. p. 1-17.
- HUNTER, A. J. Private, parochial and public social orders: the problem of crime and incivility in urban communities. In: SUTTLES, G. D.; ZALD, M. N. (Eds.). *The challenge of social control: citizenship and institution building in modern society*. Norwood, NJ: Aldex, 1985. p. 38-53.
- INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. The social construction of target populations. *Administration and Society*, v. 23, p. 333-351, 1991.
- IRWIN, J.; AUSTIN, J. *It's about time: America's imprisonment binge*. New York: Oxford University, 1994.
- JENSEN, G. F.; ROJEK, D. G. *Delinquency and juvenile crime*. Prospect Heights, IL: Waveland Press, 1998.
- KARP, D. R.; BRESLIN, B. Restorative justice in school communities. *Youth & Society*, v. 33, n. 2, p. 249-272, Dec. 2001.
- LEMERT, E. M. *Instead of court: diversion in juvenile justice*. Rockville, MD: National Institute of Mental Health, 1971.
- LEVRANT, S.; CULLEN, F.; FULTON, B.; WOZNIAK, J. Reconsidering restorative justice: the corruption of benevolence revisited? *Crime and Delinquency*, v. 45, p. 3-27, 1999.
- LIPSEY, M. Juvenile delinquency treatment: a meta-analytic inquiry into the variability of effects. In: CAMPBELL, D.; COOK, D.; REIKEN, R. (Eds.). *Meta-analysis for explanation: a casebook*. Newbury Park, CA: Sage, 1992.
- MCCOLD, P.; WACHTEL, B. *Restorative policing experiment: the Bethlehem Pennsylvania police family group conferencing project*. Pipersville, PA: Community Service Foundation, 1998.
- MCKNIGHT, J. *The careless society: community and its counterfeits*. New York: Basic Books, 1995.
- MELTON, A. Indigenous justice systems and tribal society. *Judicature*, v. 70, p. 126-133, 1995.
- MESSMER, H.; OTTO, H. *Restorative justice on trial: pitfalls and potentials of victim offender mediation*. Norwell, MA: Kluwer, 1991.

MILLER, J. *Last one over the wall*. Columbus: Ohio State University, 1991.

MOON, M.; SUNDT, J.; CULLEN, F.; WRIGHT, J. Is child saving dead? Public support for rehabilitation. *Crime and Delinquency*, v. 46, p. 38-60, 2000.

MOORE, D. B. *Illegal action official reaction*. Unpublished paper, Australian Institute of Criminology, Canberra, 1994.

O'BRIEN, S. *Restorative justice in the states: A national survey of policy and practices*. Paper presented at The Annual Conference of the Academy for Criminal Justice Sciences, March 1999, Orlando, FL.

PACKER, H. *The limits of the criminal sanction*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1967.

PENNELL, J.; BURFORD, G. Family group decision making: protecting children and women. *Child Welfare*, v. 79, p. 131-158, 2000.

PERRY, J. G.; GORCZYK, J. F. Restructuring corrections: using market research in Vermont. *Corrections Management Quarterly*, v. 1, n. 3, p. 2-35, 1997.

PLATT, A. *The child savers: the invention of delinquency*. Chicago: University of Chicago Press, 1969.

POLK, K. When less means more: an analysis of deconstructing in criminal justice. *Crime and Delinquency*, v. 33, p. 358-378, 1984.

POLK, K.; KOBRIN, S. *Delinquency prevention through youth development*. Washington, DC: Office of Youth Development, 1972.

PRANIS, K. *Communities and the justice system: turning the relationships upside down*. Paper presented to the Department of Justice, Office of Justice Programs, Washington, DC, 1996.

_____. Restorative justice, social justice, and the empowerment of marginalized populations. In: BAZEMORE, G.; SCHIFF, M. (Eds.). *Restorative and community justice: cultivating common ground for victims, communities and offenders*. Cincinnati, OH: Anderson, 2001. p. 287- 306.

PRANIS, K.; BAZEMORE, G. *Engaging community in the response to juvenile crime: a restorative justice approach* [Monograph]. Washington, DC: Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, Balanced and Restorative Justice Project, 2001.

PRANIS, K.; UMBREIT, M. *Public opinion research challenges perception of widespread public demand for harsher punishment*. Minneapolis: Minnesota Citizens Council on Crime and Justice, 1992.

PUTNAM, R. *Bowling alone: the collapse and revival of american community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

REGNERY, A. Getting away with murder: why the sistema de juvenile justice needs an overhaul. *Policy Review*, v. 34, p. 65-68, 1980.

ROSE, D.; CLEAR, T. Incarceration, social capital and crime: implications for social disorganization theory. *Criminology*, v. 36, p. 471-479, 1998.

ROSENBAUM, D.; LURGIO, A.; DAVIS, R. *The prevention of crime: social and situational strategies*. New York: International Thomson, 1998.

ROTHMAN, D. *Conscience and convenience: the asylum and its alternatives in progressive America*. New York: HarperCollins, 1980.

SAMPSON, R. J.; WILSON, J. Toward a theory of race. In: HAGAN, J.; PETERSON, R. D. (Eds.). *Crime and urban inequality*. Palo Alto, CA: Stanford University Press, 1995. p. 37-54.

- SAMPSON, R.; LAUB, J. *Crime in the making: pathways and turning points through life*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1993.
- SAMPSON, R.; RAUDENBUSH, S.; EARL, F. Neighborhoods and violent crime: a multilevel study of collective efficacy. *Science Magazine*, v. 277, n. 4, p. 918-924, Aug.1997.
- SCHNEIDER, A. Restitution and recidivism rates of juvenile offenders: results from four experimental studies. *Criminology*, v. 24, p. 533-552, 1986.
- _____. *Deterrence and juvenile crime: results from a national policy experiment*. New York/Berlin: Springer-Verlag, 1990.
- SCHUR, E. M. *Radical nonintervention: rethinking the delinquency problem*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1973.
- SCHWARTZ, I. M. *Injustice for juveniles*. Lexington, MA: Lexington Books, 1987.
- _____. Public attitudes toward juvenile crime and juvenile justice: implications for public policy. In: SCHWARTZ, I. M. (Ed.). *Juvenile justice policy*. Lexington, MA: Lexington Books, 1992. p. 225-250.
- SKOGAN, W. *Disorder and decline: crime and the spiral of decay in american neighborhood*. New York: Free Press, 1990.
- STUART, B.(1996). Circle sentencing: turning swords into plough shares. In: GALAWAY B.; HUDSON, J. (Eds.). *Restorative justice: international perspectives*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 1996. p. 193-206.
- TORBET, P. et al. *State responses to serious and violent juvenile crime*. Pittsburgh: National Center for Juvenile Justice, 1996.
- UMBREIT, M. Restorative justice through victim-offender mediation: a multi-site assessment. *Western Criminology Review*, v. 1, n. 1, p. 1-29, 1998.
- VAN NESS, D.; STRONG, K. H. *Restoring justice*. Cincinnati, OH: Anderson, 1997.
- VON HIRSCH, A. *Doing justice*. New York: Hill & Wang, 1976.
- WERNER, E. Resilient off spring of alcoholics: a longitudinal study from birth to 18. *Journal of Studies on Alcoholics*, v. 47, p. 34-40, 1986.
- WHITEHEAD, J. T.; LAB, S. P. *Juvenile justice: an introduction*. Cincinnati, OH:Anderson, 1996.
- YOUNG, M. *Victim assistance in the system of juvenile justice: a report on recommended reforms* [Monograph]. Washington, DC:Department of Justice, Office for Victims of Crime, 1996.
- ZEHR, H. *Changing lenses: a new focus for crime and justice*. Scottsdale, PA: Herald, 1990.

Capítulo 29 - Responsabilizar ou punir? A justiça juvenil em perigo*

Álvaro Afonso Penna de O. Pires**

Introdução

Como foi assinalado por certos observadores, palavras como *igualdade*, *segurança*, *responsabilidade*, *proteção*, ficam particularmente na moda em dada conjuntura. Nós as encontramos em diversos sistemas sociais e temos a impressão de que sempre estamos dando o mesmo sentido para esses termos. Deste modo, Klaus Günther (2002, pp. 105-106)¹ indicava que o conceito de “responsabilidade” ou a idéia de “tornar responsável” parecia estar presente em todo lugar e que ele nos levaria a crer que estaríamos falando da mesma coisa. Os discursos que trazem esses termos atravessam diversos sistemas sociais, fluem naturalmente, são evidentes e evocam um tipo de slogan. Günther conta que uma multinacional farmacêutica inglesa fazia uma propaganda de vitaminas na qual se via um pai sorridente abrir seus braços para sua filhinha, enquanto aparecia uma única palavra: “*responsability*”. Günther assinala que tudo está dito e, no entanto, nada está suficientemente dito. Nessas circunstâncias, a palavra, diz o autor, não suscita nenhuma objeção direta e nem muita reflexão sobre a diversidade de sentidos que ela toma *em cada sistema*. Se consideramos de

* Esse texto constitui uma versão aumentada e corrigida de um estudo publicado na Bélgica intitulado “Cair numa armadilha? Responsabilização e justiça dos menores”, em Françoise Digneffe e Thierry Moreau (sob a direção), *A responsabilidade e a responsabilização na justiça penal*, Bruxelas, De Boeck, 2006, pp. 217-241. Gostaria de dedicar este trabalho a minha colega e amiga Françoise Digneffe do departamento de criminologia e de direito penal da Universidade católica de Louvain. Agradeço Colette Parent (departamento de criminologia, Universidade de Ottawa), o pesquisador associado do laboratório sobre a racionalidade penal, o historiador Gérald Pelletier, e também a um de meus estudantes de doutorado e bolsista da CAPES, José Roberto Xavier, por suas leituras cuidadosas e suas sugestões. Devo agradecer particularmente minha estudante de doutorado em direito, Verônica Piñero, por seu apoio neste projeto. Ela me forneceu uma quantidade enorme de material empírico e fez várias leituras críticas das versões sucessivas deste trabalho. Agradeço por fim o Conselho de pesquisa em ciências humanas do Canadá que concedeu à Sra. Piñero uma bolsa de estudo para a realização deste trabalho, o que permitiu fazer um vínculo com minha subvenção regular de pesquisa do mesmo organismo.

Agradecemos à De Boeck Université pela gentil autorização para traduzir e reproduzir este artigo, originalmente publicado como: PIRES, Álvaro. Tomber dans un piège? Responsabilisation et justice des mineurs. In: DIGNEFFE, Françoise; MOREAU, Thierry (Eds.). *La responsabilité et la responsabilisation dans la justice pénale*. Bruxelles: De Boeck Université, 2006. p. 217-241.

** Bacharel em Direito pela UERJ, Mestre e Doutor em Criminologia (Ciência Sociais) pela Universidade de Montreal, Canadá. Membro eleito da Chaire de Recherche du Canada (CRC) em Tradições jurídicas e racionalidade penal, além de professor titular do Departamento de Criminologia da Universidade de

forma espontânea essa operação de transferência de conceitos ou simplesmente de palavras por um sistema qualquer, podemos ter a impressão de que se trata tanto de uma operação *física* quanto da transferência de uma obra de arte. Podemos supor erroneamente, por exemplo, que o *sentido* dado a essas palavras pelos diversos *sistemas de recepção* seja o mesmo e que as conseqüências lógicas que cada sistema dá à transferência que ele opera são parecidas (e positivas) em todos os sistemas. Ora, tais pressupostos me parecem muito questionáveis. Pelo contrário, devemos supor, enquanto hipótese, que cada sistema social trata suas palavras de formas diferentes, ou seja, segundo sua própria forma de pensar. Isso quer dizer que apesar de um mínimo de sentido compartilhado, que nos impede de confundir, por exemplo, “responsabilidade” com “liberdade” (comparar com Luhmann, 1971, p. 30-32), o sentido da palavra “responsabilidade” se modifica e sua construção varia de um sistema para outro.

Em relação à justiça juvenil, os discursos sobre responsabilidade ou responsabilização dos jovens parecem emergir nos anos 1960, tornando-se cada vez mais o centro de reclamações e propostas de reforma legislativa. Assim, o que se passa aqui, sob o manto de um clamor de responsabilização dos jovens? O que significa “responsabilizar os jovens” para os sistemas políticos e de direito criminal² desde os anos 70? Abordarei essas questões, considerando-as sob a forma de uma exploração (i) da relação entre o sistema de pensamento da justiça dos adultos e juvenil e (ii) das intervenções políticas no âmbito da relação entre essas duas justiças.

Basicamente, meu objetivo é propor as grandes linhas de um quadro sociológico de observação que permita descrever de outra forma a formação e a evolução interna do sistema de justiça juvenil. Entende-se que este quadro deve ser testado por uma análise empírica que compreenda uma releitura sistemática das descrições já fornecidas pela literatura

Ottawa. Ele também é co-diretor de pesquisa (Justiça e Direito) do Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités (CIRCEM). Seus campos de especialização se concentram na sociologia e filosofia do direito penal, bem como na epistemologia e metodologia de pesquisa em ciências sociais. Dirige laboratório de pesquisa, cujo programa principal analisa os problemas cognitivos da evolução peculiar ao sistema de direito penal moderno ocidental. As pesquisas empíricas dos quinze últimos anos do laboratório tratam especialmente sobre: (i) o sistema de pensamento dominante do direito penal; (ii) a criação de lei penais; (iii) as decisões dos tribunais; (iv) as “idéias inovadoras” e trabalhos das comissões de reforma jurídica; (v) as relações entre os direitos da pessoa humana e o direito penal; (vi) o problema da autonomia do sistema jurídico penal; (vii) as reformas legislativas do direito da criança e do adolescente e sua recepção pelo direito criminal; e (viii) as relações entre o direito penal, a opinião pública e os movimentos sociais. Sua equipe conta com a colaboração de outros dois professores de criminologia, um pesquisador historiador e nove doutorandos do Canadá, Argentina, Brasil e Portugal. Publicou, dentre outros: *Histoire des savoirs sur le crime & la peine*. Bruxelles: De Boeck Université; em colaboração com outros pesquisadores: *La recherche qualitative: enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal: Gaétan Morin. Em 2002, a pedido de um comitê especial do Senado do Canadá, preparou um relatório de especialistas sobre a política legislativa em matéria de prostituição, drogas e aborto.

especializada. Não posso ir aqui muito longe na apresentação desse quadro. Além do tamanho que exigiria tal exposição, os dados de que disponho no presente momento e certos problemas teóricos ainda não resolvidos me permitem apenas “visualizar” um modelo inicial de observação e de análise. Por exemplo, esse modelo exige, entre outras coisas, um esforço para fazer a distinção, o mais claramente possível, entre o sistema político e o sistema de direito criminal e distinguir neste último, a justiça dos adultos da justiça juvenil. Ora, no que concerne ao recebimento específico do conceito de responsabilidade pelo sistema de direito criminal, eu não disponho nem de dados vindos dos tribunais de jovens e nem dos da doutrina jurídica em relação à justiça juvenil.

Minhas reflexões vão se concentrar nas três questões seguintes: (i) Quais foram as características do programa de justiça para os jovens até os anos 1980? (ii) Em que direções os governos estão transformando a justiça juvenil desde os anos 1980 e qual pode ser o lugar da noção de responsabilidade nessa transformação? (iii) E enfim, como o sistema de direito criminal está implantando este valor “responsabilidade dos jovens” no seu próprio programa de justiça dos menores? Essas questões atravessam todo o texto.

Gostaria de ressaltar que esse modelo inicial de observação se deve muito a uma *hipótese teórica baseada na observação empírica* que foi construída por pesquisadores trabalhando sobre a justiça juvenil. Essa hipótese, com a qual eu concordo, pode ser resumida em algumas palavras: *A justiça criminal juvenil está sendo invadida ou colonizada pelo sistema de pensamento da justiça criminal dos adultos tal como ele se constituiu durante os séculos 18 e 19* (Tulkens; Trépanier, 1995; Trépanier, 1999; Youf, 2000). De fato, sobre o assunto, Trépanier (1999, p. 321) indica:

“Uma análise rápida das tendências atuais das políticas que tratam de justiça juvenil, sugere que pelo menos no contexto norteamericano, a orientação prevalecente parece tomar o sentido de construir uma distinção marcada entre os jovens delinquentes e as crianças que necessitam de proteção. Para o primeiro grupo, a justiça juvenil se aproxima cada vez mais da justiça criminal dos adultos, adotando uma parte de sua filosofia e práticas e com um número cada vez mais crescente de menores enviados aos tribunais e serviços correccionais dos adultos” (tradução minha).

Acrescento também os comentários de Youf (2000), para a situação francesa, pois eles demonstram claramente que a noção de *responsabilidade*, que *não estava ausente na justiça dos menores*, esta sendo *reconstruída* a partir do modelo do direito clássico instaurado na justiça criminal dos adultos. Eu chamo a atenção para o fato de que as observações de Youf não se referem ao sistema político e sim diretamente à *maneira pela qual os tribunais juvenis* (promotor público, juiz de instrução, juiz) *recebem e constituem o conceito de responsabilidade*:

“O direito penal dos menores, tal como ele é aplicado pelo Ministério Público, juizes de instrução e tribunais de jovens, não é mais esse direito específico que tenta levar em consideração a essência da criança. Ele voltou a ser o direito penal clássico, aplicado a

esse sujeito de direito particular que é o menor. [...] O jovem delinqüente não é mais percebido como uma pessoa que deve beneficiar de uma responsabilidade particular e que se concretiza pela prioridade dada às medidas de proteção, vigilância e educação. Ele é este ser responsável penalmente que pode, em certas condições, ser condenado como qualquer sujeito de direito. Diante de um menor delinqüente, cuja infração ou crime é considerado grave ou reincidente, o promotor e o juiz de instrução não pensam nem agem no âmbito de um direito específico e sim no âmbito do direito clássico. [...] Há alguns anos, o jovem delinqüente não é mais considerado como uma criança, como um menor que deve beneficiar de um estatuto de proteção e de educação; ele é novamente um adulto miniatura.” (Youf, 2000, p.100).

Além de certos trabalhos-chaves sobre a justiça dos menores (Robert, 1969; Platt, 1977; Trépanier; Tulkens, 1995; Trépanier, 1999; Youf, 2000), vou apoiar também minhas reflexões sobre a pesquisa conduzida em nosso laboratório e que diz respeito à atualização da “racionalidade penal moderna” nas transformações legislativas da justiça dos menores no Canadá (Piñero, 2005). Nosso procedimento combina portanto a dedução com a indução.

Entretanto, esses comentários sobre as transformações em andamento não devem nos deixar pensar que essa “colonização” da justiça dos menores pela forma de pensar da justiça dos adultos acontece sem resistência. Vários juizes e representantes do ministério público parecem se opor a essa orientação de reforma visando a introduzir as “teorias da pena” (da retribuição e da dissuasão) da justiça dos adultos dentro da justiça juvenil.

1. George Mead e “A psicologia da justiça punitiva”

Em 1918, o célebre filósofo, psicólogo e sociólogo norte-americano George Herbert Mead publicava um artigo sobre “The psychology of Punitive Justice”, um artigo muito conhecido mas freqüentemente mal compreendido³. Nesse artigo, Mead (1918, p. 578) distingue inicialmente dois tipos de atitudes, *amigável/hostil*, e se propõe em seguida a desenvolver uma reflexão sobre as diversas formas de *organização social* das atitudes hostis. Como veremos, após essa primeira distinção (amigável/hostil), Mead se posiciona no lado “hostil” para fazer novas distinções, as quais exercem, no plano epistemológico, um papel funcionalmente equivalente: *procedimentos não hostis/hostis; procedimentos centrados sobre a inclusão/exclusão; procedimentos socialmente positivos/negativos; procedimentos construtivos/destrutivos; controle do crime por teorias deixando um espaço para a compreensão das condições sociais e psicológicas/por teorias hostis centradas na repressão, na retribuição, na dissuasão, auto-afirmação funcional/destrutiva* etc. (ver, por exemplo, Mead, 1918, p. 578, 581, 590, 592, 601-602).

O conceito de “procedimento não hostil” não se confunde, ao ler Mead, com o de “procedimento amigável”. Efetivamente, Mead faz a distinção, primeiramente, entre amigável e hostil (no sentido amplo) e *somente depois*, ele se posiciona, por assim dizer, do lado “hostil no sentido amplo”

para fazer outros desenvolvimentos. É aqui que ele introduz (de forma implícita) uma segunda distinção entre o procedimento não hostil/hostil. E esta segunda distinção não anula a primeira. Um procedimento pode ser “não hostil” sem ser “amigável”. Por exemplo, ele compara o procedimento criminal existente na justiça juvenil com aquela estabelecida na justiça dos adultos e rotula a primeira como “não hostil” e a segunda como “hostil”. Ora, vemos bem que Mead não está dizendo que o procedimento criminal dos menores é “friendly” (amigável). Mas ele não é hostil como o procedimento da justiça criminal dos adultos.

Além disso, quando ele qualifica um procedimento de “não hostil”, ele não quer dizer com isso que os *participantes* não manifestam hostilidade. Não se deve confundir a *atitude* ou o *sentimento* dos atores com a forma do procedimento e seu ritual. Os sentimentos de hostilidade podem nascer mesmo dentro de um procedimento de direito civil que é também, para Mead, um outro exemplo de procedimento “não hostil” (sem por isso ser amigável). Observem ademais que, em Mead, o conceito de procedimento hostil/não hostil compreende também uma certa *forma de pensar a intervenção* (sistema de pensamento) e não somente as normas propriamente ditas.

De fato, Mead está preocupado sobretudo com as *diversas maneiras* pelas quais podemos expressar nossa hostilidade para com o próximo ou diante de uma transgressão de um valor do grupo. É o lado “atitude hostil” da distinção amigável-hostil que Mead⁴ vai analisar mais detidamente. Sua questão implícita é: Como a justiça dos adultos organiza a “atitude hostil”? Por um procedimento não hostil ou hostil? Ele vai então observar como a atitude hostil “aparece” particularmente no âmbito da justiça criminal dos adultos, ou seja, como essa justiça, em vez de criar condições para frear a hostilidade ou para favorecer uma atitude construtiva, organiza socialmente (ou seja, cria um quadro favorecendo) a atitude hostil (Mead, 1918, p. 581). Ele qualifica essa justiça de “punitiva” justamente porque ela adota um procedimento (incluindo um sistema de pensamento) hostil. Ele compara essa justiça hostil *ao espírito* da justiça civil, por um lado, e *àquele* da justiça criminal dos jovens (de sua época), por outro.

Em relação ao problema global da hostilidade, Mead chama a atenção ao fato de que um tipo de hostilidade individual primitivamente destruidora pode ser modificado por relações sociais organizadas. Estas podem contribuir para a evolução da maneira de reagir dos indivíduos. Mas ele assinala em seguida que as diversas formas de organização social de hostilidade não evoluem necessariamente com harmonia e de forma coordenada para estados cada vez menos hostis. Conseqüentemente, elas podem, por sua vez, se apresentar sob *diversas formas*, umas sendo mais hostis e destruidoras, e outras sendo mais capazes de controlar a hostilidade e de serem mais construtivas. Para Mead (1918, p. 592), “enquanto a organização social continua *dominada* pela presença de uma atitude hostil, os indivíduos e os grupos que são o alvo dessa organização vão continuar a serem percebidos como inimigos.” (tradução e ênfase minhas).

Em princípio, e no plano mais abstrato, Mead vai afirmar que as duas atitudes – a de controlar o crime por procedimentos e teorias hostis do direito e a de controlar o crime pela compreensão das condições sociais e

psicológicas – “não podem ser combinadas” (Mead, 1918, p. 592). Se levarmos em consideração o conjunto dos propósitos de Mead, devemos interpretar esse comentário com muita prudência.

Primeiramente, para Mead, é a distinção *sociedade/inimigo de todos*, acompanhada das teorias da retribuição e da dissuasão, que compõem o cerne da justiça criminal dos adultos. Como essa distinção e essas teorias são explicitamente *indiferentes à inclusão social*, a atitude de compreensão não pode ser acrescentada sem que deixemos essas teorias (e qualquer outra teoria indiferente à inclusão social). Quer dizer: se nos colocarmos no interior dessas teorias (retribuição e dissuasão) para refletir sobre a intervenção, *nós ficamos indiferentes à inclusão social do contraventor enquanto não nos livramos delas.*

Em segundo lugar, não podemos organizar, *em primeiro plano*, a forma de pensar de uma justiça e seu procedimento baseado nas distinções e nas teorias que tratam os réus como inimigos e que são indiferentes à inclusão social, e esperar que esse *quadro cognitivo e normativo hostil possa estruturalmente modificar-se* simplesmente porque outra teoria (a reabilitação, por exemplo) vem atenuar o rigor das intervenções. Um procedimento hostil pode ser moderado ou não, mas, nos dois casos, ele permanece hostil. Para Mead, é o quadro hostil mais do que o rigor da intervenção que dificulta a compreensão da transgressão. Uma justiça que se organiza para tratar os indivíduos como inimigos e que opõe a proteção (ou a moral) do grupo à proteção (ou a inclusão) do reclamado é muito simples sob o plano cognitivo para permitir ou favorecer que leve em conta o outro; ela “torna a atitude de compreensão mútua praticamente impossível” (Mead, 1918, p. 592). E “a hostilidade para com o contraventor traz inevitavelmente consigo as atitudes de retribuição, repressão e exclusão” (p. 590).

Em Mead, a justiça criminal se estabelece no plano cognitivo e também por meio de procedimentos judiciais, com a ajuda da distinção *sociedade/inimigo de todos* (ou *cidadão/fora do contrato social*), colocando o Ministério Público como “representante da sociedade” e o contraventor como “inimigo público”. Essa justiça se constrói então no âmbito de uma semântica global que opõe a *proteção de todos* à *proteção do indivíduo* que se apresenta como alvo da intervenção. Algumas idéias diretrizes dessa justiça: “É justo que um criminoso *deva sofrer* proporcionalmente ao mal que causou. É também justo que um criminoso deva sofrer com tal magnitude e de tal maneira que sua pena o dissuadirá de reincidir e dissuadirá os outros de cometer a infração em questão no futuro.” (Mead, 1918, p 582; minha tradução). Por trás desses enunciados, podemos identificar a referência às teorias clássicas da retribuição e da dissuasão, respectivamente. Em particular, esta última contribui para sustentar a semântica da oposição *proteção da sociedade/proteção do indivíduo* (o paradoxo do todo e da parte)⁵ em direito criminal e a veicular a idéia segundo a qual *é somente a sanção aflitiva* (que causa sofrimento) *que pode proteger a sociedade*.

Mead se refere no seu texto exclusivamente às teorias da pena (retribuição e dissuasão) que associamos ao direito criminal clássico, pois essas teorias têm um papel preponderante na estruturação da justiça dos adultos e têm uma particularidade: elas se concentram em *meios* (objetivos de curto prazo) exclusivamente negativos. Elas sustentam explicitamente que se

deve fazer um mal para se obter um bem; que se deve tentar fazer sofrer bastante o indivíduo para intimidar os outros ou que se deve fazer sofrer proporcionalmente o indivíduo para restabelecer a ordem moral abstrata.

O leitor deve ter em mente que Mead não leva em consideração a teoria da reabilitação quando se refere à justiça dos adultos. Sem desenvolver em detalhe essa questão, é importante, porém, ter em mente alguns parâmetros para tirar proveito das reflexões de Mead.

Primeiramente, a teoria da reabilitação é a única teoria da pena do direito criminal moderno que se baseia, hoje em dia, *sobre dois paradigmas significativamente opostos*. As teorias clássicas e neoclássicas não se distinguiram suficientemente umas das outras. Muito pelo contrário, elas têm tendência a se aproximar umas das outras. A teoria da reabilitação, no primeiro paradigma, se auto-representa como uma teoria do *penitenciário*. Tinha que excluir (prender) para incluir (tratar). Por outro lado, a teoria da reabilitação que se apresenta nesse segundo paradigma (que existe desde os anos 1960⁶) não somente rejeita explicitamente as teorias clássicas (em vez de se adaptar a elas), mas também se opõe ao antigo paradigma da reabilitação. Ela se apresenta então como uma teoria da reabilitação *independente* do penitenciário e favorecendo tanto as intervenções efetuadas em liberdade como as menos constrangedoras possíveis nas circunstâncias.

Em segundo lugar, devemos recordar que na época de Mead (1918), o segundo paradigma da reabilitação não existia ainda. A diferença que Mead observa entre as duas justiças (de adultos e de jovens) está então (i) no fato de que a justiça dos adultos renova a idéia que o contraventor é “um inimigo de todos”, (ii) na forma hostil, ritualizada e estigmatizante de seu procedimento e (iii) na valorização das teorias da retribuição e da dissuasão (ou de qualquer outra teoria indiferente em primeiro plano à inclusão social do contraventor). A justiça juvenil vai então integrar o primeiro paradigma da teoria da reabilitação, visto que era o único que existia (favorecendo o princípio “excluir para incluir”). Isso pode ser visto retroativamente como deplorável mas, por outro lado, parece que o programa dessa justiça não incorporou as teorias da retribuição e da dissuasão. Essa justiça não separa então a “proteção da sociedade” da “inclusão social” do jovem contraventor. O menor delinqüente é aqui uma parte inseparável do todo (sociedade). Ele permanece um membro por inteiro do grupo e deve ser tratado como tal. É sobre esse aspecto que Mead vê um ponto de ruptura radical entre a justiça dos adultos e a justiça dos menores. Na justiça dos adultos, as teorias da retribuição e da dissuasão são retidas sozinhas ou em conjunto com o primeiro paradigma da teoria de reabilitação. Na justiça juvenil, o retributivismo e a dissuasão não encontram um terreno fértil para motivar as decisões e estruturar o procedimento. Essa justiça construiu então um quadro que mais constrói do que destrói, *do ponto de vista das idéias, dos procedimentos e da proteção contra a estigmatização*. Entre os profissionais do direito que trabalham com justiça juvenil, não vemos se desenvolver este *ethos*, ou esta forma de raciocínio segundo o qual “o direito criminal não pode deixar de ser severo”⁷. Claro, sabemos todos, hoje em dia, que a justiça juvenil não dava certas garantias jurídicas aos jovens. Sabemos também que na época a teoria da reabilitação não se opunha às

longas penas de prisão. Mas uma coisa é aumentar as garantias jurídicas simplesmente, outra muito diferente é trazer junto com as garantias jurídicas as teorias da retribuição, dissuasão ou qualquer outra teoria indiferente à inclusão social do contraventor.

É interessante então constatar que no início do século 20, Mead já observa uma *diferença qualitativa*, no plano filosófico-jurídico, entre a justiça dos menores e a justiça dos adultos. Essa diferença intervém em favor da primeira pelo fato que as teorias clássicas da pena (retribuição, dissuasão) e a representação do jovem contraventor como “um inimigo de todos” não estão presentes ou não são valorizadas com a mesma frequência.

O leitor deve se recordar que, nas teorias da pena que são *indiferentes* à inclusão social, o fato de modificar o *objetivo* (final) da teoria não tem significado prático na medida em que ela conserva a mesma lógica (indiferença à inclusão) e os mesmos meios (dar em troca o sofrimento). Dessa forma, se em vez de querer dissuadir os outros fazendo sofrer alguns, uma teoria pretende que se deva “reforçar os valores dos cidadãos honestos” ou ainda “estimular os sentimentos coletivos” pelo mesmo retorno de sofrimento, a complexidade interna da teoria, *do ponto de vista da qualidade da intervenção*, não se modifica. A teoria se mantém hostil. É por essa razão que certas teorias da pena da segunda metade do século 20, chamadas algumas vezes de “neoclássicas”, não modificam o quadro e não têm nenhum papel inovador em relação ao direito criminal.

Ora, segundo Mead, uma justiça hostil pode produzir efetivamente a curto prazo um tipo de “solidariedade de sentimentos” (*solidarity of feelings*) no grupo. Mas o preço pago por esse tipo de solidariedade é enorme “e em certos momentos desastrosos” (Mead, 1918, p. 592). Pois colocamos em segundo plano todos os outros valores aos quais damos valor na nossa vida cotidiana: o respeito pelo próximo, a importância dos laços sociais concretos, a capacidade de perdoar, a valorização da reconciliação, a educação e a procura por uma paz duradoura, etc. As teorias indiferentes à inclusão social são pouco complexas na medida em que valorizam uma solução limitada a duas negatividades: mal causado e sanção severa e violenta (valorização do sofrimento). Quando essas teorias são utilizadas, elas neutralizam o princípio da *ultima ratio*.

Além disso, essa solidariedade intensa e momentânea de sentimentos não distingue, como acreditamos certas vezes, os bons dos maus cidadãos. Mead lembra, a esse respeito, que muita gente está pronta a morrer por seu país num momento extraordinário, embora no dia-a-dia sejam “traidores” frequentes desses mesmos valores pelos quais estariam prontos a sacrificar suas vidas. Como isso acontece? Segundo Mead, o impulso coletivo de ataque contra um “inimigo comum” suscita uma situação emocional na qual os valores (abstratos) do grupo podem manifestar-se em suas consciências. Mas esses valores podem ser (temporariamente) estimulados sem que, por isso, eles ocasionem uma *conversão* dos indivíduos, conversão essa que permaneceria eficaz mesmo em situações nas quais um tal estímulo não existisse. (Mead, 1918, p. 588). Damos um exemplo: um grande fraudador ou um político corrupto pode se unir a todos para solicitar a execução de um assassino e retornar a suas atividades ilícitas, uma vez fora desse êxtase

de solidariedade. É uma ilusão acreditar que “a reação emotiva” contra o criminoso produz ou reforça, naquele que reage, a conformidade *aos valores do grupo*. Essa contribuição de Mead passou despercebida.

Ao longo de seu texto, Mead nunca vai pressupor ou deixar entender que o direito criminal (para adultos) deve tomar *necessariamente* uma forma hostil para afirmar um valor ou proteger o grupo. Isso implicaria uma observação substancialista (do procedimento criminal e do sistema de pensamento) do direito criminal. Mas ele considera, no momento em que escreve, que *a justiça juvenil evoluiu mais do que a justiça de adultos* no que diz respeito (i) *a sua capacidade de neutralizar a hostilidade* e (ii) *a criar um quadro que faz com que o transgressor das normas não seja visto – muito menos, tratado – como um inimigo da sociedade, mas sim como um membro do grupo*. Para Mead, a justiça juvenil deveria então servir de modelo para a justiça dos adultos e não o inverso. A respeito, Mead (1918, p. 594) nota:

“É no tribunal para menores que encontramos os maiores esforços para abranger e compreender as causas das desgraças sociais e individuais, para corrigir se possível a situação e reintegrar socialmente o indivíduo culpado. Isso não se faz às custas de um enfraquecimento dos valores em questão, mas isso exclui uma grande parte do aparato solene que caracteriza um procedimento hostil.” (tradução minha).

Como escreve Piñero (2005, p. 1), Mead não vê nenhuma incompatibilidade entre *a afirmação do sentido dos valores selecionados pela lei e a ausência de um procedimento hostil*. Contrariamente a um pressuposto comum, o procedimento hostil não é uma condição necessária para afirmar os valores. Para Mead, esta forma de agir nos impõe um limite importante: no âmbito de um procedimento hostil, só podemos afirmar os valores de *uma forma puramente abstrata*, e somos levados a não considerar esses mesmos valores de uma forma concreta, efetiva e imediata.

Mead via então a justiça juvenil, *apesar de seus inúmeros defeitos*, como uma forma de reação social organizada com mais complexidade e menos destrutiva que a justiça dos adultos. Na sua opinião, se a justiça criminal dos adultos evoluísse, deveria se aproximar cada vez mais de um modelo desse tipo. Pois, aqui, o transgressor não é mais representado no início como um inimigo (interno) da sociedade e as teorias da dissuasão e da retribuição deixam o lugar para sistemas de pensamento socialmente mais funcionais.

2. Aspectos da justiça dos menores antes das reformas “colonizadoras”

A primeira lei criando *tribunais separados e especializados* para jovens data da segunda metade do século 19 e os primeiros tribunais dos jovens começam a funcionar em torno do final desse século. *Grosso modo*, uma série de mudanças desse tipo vai acontecer entre 1880 e 1920⁸. Historicamente, podemos afirmar que quando a justiça dos jovens se forma, a justiça criminal moderna dos adultos já está consideravelmente implantada no Ocidente com seu sistema de pensamento dominante (a “racionalidade penal moderna”). E a matriz central desse sistema de pensamento é dada

pelo que chamamos de *teorias da pena do direito penal clássico* (o conjunto das teorias indiferentes à inclusão e deixando um lugar dominante aos meios exclusivamente negativos).

Essa matriz central ou não se interessava nada pelo controle do desvio (retributivismo) ou, como apontou Rothman (1971, p. 61-62), não localizava primariamente as raízes do comportamento desviante no sistema de direito criminal (teoria da dissuasão). De fato, se os indivíduos podiam escolher com tanta facilidade o desvio, era porque a pena não era suficientemente intimidante ou tão desproporcional que ela anulava de diversas formas seus efeitos vantajosos. A teoria da intimidação propunha então procedimentos hostis e penas “dissuasivas e certas” para controlar os sistemas psicológicos e proteger a sociedade. A teoria da retribuição propunha a mesma coisa por razões distintas.

A essa matriz central se acrescenta rapidamente, uma teoria da reabilitação focalizada na idéia *de excluir* (na penitenciária) *para incluir* (graças a um programa de reabilitação). Mas se esta segunda matriz atenua realmente o rigor da matriz clássica e entra em conflito cognitivo com esta última por sua preocupação de incluir socialmente os réus, após os ter excluído, ela *não reformula* a matriz clássica; essas duas matrizes se fundem em um único sistema de pensamento.

Sabe-se que até o século 18, “a questão dos menores não preocupava o direito das sociedades ocidentais” e a idade era o único critério que podia ser levado em consideração pelo juiz para isentar o jovem de sua pena ou para atenuá-la (Trépanier; Tulkens, 1995, p. 53; Robert, 1969, p. 59 e seguinte). No código penal francês de 1791, a questão do teto da idade foi discutida e fixada em 16 anos para indicar uma fronteira a partir da qual uma pessoa podia ser considerada “penalmente responsável” (Trépanier; Tulkens, p. 54). A idade vai introduzir a distinção minoridade-maioridade penal, mas isso não cria ainda uma “justiça juvenil”.

No Canadá, a adoção de uma lei federal em 1908 promove o aparecimento de um “novo ator”: o tribunal de menores (Trépanier; Tulkens, 1995, p. 45). Na Bélgica, segundo nossos autores, a lei de 1912 produzirá uma série de efeitos equivalentes, apesar da existência de estratégias distintas, conforme cada contexto.

Note-se também que a aparição deste novo ator (o tribunal de jovens) constitui um ponto final em uma série de modificações sobre (i) as normas de procedimentos, (ii) as normas de sanção e (iii) a *forma de pensar* os jovens, o procedimento e a intervenção. Em contrapartida, em ambos os programas, as normas de comportamento, *os delitos*, continuam os mesmos (aqui, deixo de lado a questão da proteção da infância, para a qual outros desenvolvimentos seriam necessários). Dito de forma brutal: é a forma de pensar *os jovens*, e não o *direito criminal*, que parece ter modificado a maneira de atuar no âmbito penal junto aos jovens.

Dentro do que me proponho isso me parece suficiente. O que se esboça aqui é um período em que a justiça juvenil se *desvincula* aos poucos da justiça dos adultos, marcando sua diferença com relação a esta. A partir de dado momento, a justiça juvenil terá a capacidade de auto-observar-se e autodescrever-se como diferente. Com isso, ser-lhe-á possível

conservar suas fronteiras como sistema de pensamento que coloca em prática um programa normativo de intervenção distinta junto aos jovens.

Ora, de que maneira isso vai se dar? De que maneira a imagem do jovem e a idéia de uma intervenção penal diferenciada para ele vão *desconstruir* certos aspectos do sistema de pensamento do direito criminal de adultos e *reconstruir* um sistema de pensamento que tenha uma identidade própria? Qual distinção diretriz será utilizada por esse sistema? E qual diferença isso deve produzir?

Minha hipótese é que, no fundo, Mead tinha razão: a comunicação política dos movimentos sociais e organizações, e posteriormente dos políticos, assumem que o jovem contraventor é *um membro do grupo; posição que, além do mais, será mantida sem trégua*. Quer dizer: retomamos a distinção inclusão/exclusão, mas deslocamos agora o jovem contraventor para o lado da inclusão ("cidadão emergente"). Isso nos impede de encará-lo como "inimigo de todos". Em seguida, nós o *mantemos nesse lado* (inclusão), *ainda que seja culpado e responsável* por um ato criminal. Conseqüentemente, ele terá de responder pelos seus atos, mas em uma modalidade diferente da que vingaria na justiça dos adultos¹⁰.

Por um lado, a distinção jovem/adulto e, por outro, a idéia de que o jovem não pode ser excluído do pacto social a não ser excepcionalmente, modificam os parâmetros do jogo em matéria penal. Os primeiros cuidados pedagógicos se orientam no sentido de uma separação entre contraventores jovens e adultos: separação nas instituições de reclusão (escolas correcionais/penitenciárias); separação nas primeiras normas de ligação entre organizações para jovens e justiça criminal a fim de facilitar soluções alternativas; separação nas primeiras normas de procedimento que separam audiências para jovens de audiências para adultos *face a um mesmo juiz com o mesmo sistema de idéias*; separação dos jovens e do público nas audiências, visando a protegê-los contra a estigmatização e a publicidade do caso; e, por fim, separação dos tribunais para jovens e para adultos. Dessa forma, um espaço cognitivo se cria em que, no âmbito penal, a forma de pensar os jovens se dissocia da forma de pensar os adultos.

Ao que parece, para compreender isso é preciso levar em conta tanto a imagem do jovem quanto a da nação. Na verdade, Valverde (1991, p. 60, 166-167) mostra que a necessidade de *salvar a criança para moldar o futuro da nação* é uma idéia que exerceu importante papel na construção da justiça para os menores: "em 1910, "save the children and you mold the nation!" " era uma das três máximas do *Moral Education Department* do *Womans Christian Temperance Union (WCTU)*, (ver também Piñero, 2005, p. 12-13). Vê-se aqui uma representação do jovem como constituindo a nação emergente, como o cidadão do futuro. E a nação é vista aqui também como em vias de construção. Essas representações contribuíram para que a proteção dos jovens se fundisse com a proteção da sociedade, no âmbito dos movimentos sociais e organismos interessados. Modifica-se a forma de organização da hostilidade, suspendendo-se assim a possibilidade de encarar os jovens transgressores como inimigos de todos ou como excluídos do pacto social.

No Canadá, por curiosidade, a *Lei sobre os jovens delinquentes* de 1908 diz, em sua exposição de motivos, que seu objetivo consiste em promover “*cuidados, um tratamento e um controle esclarecidos*” (tradução minha)¹¹ para combater os maus comportamentos dos jovens (ver Piñero, 2005, p. 6). Escrevo “por curiosidade”, porque o que se lê aqui é uma declaração da inadequação da justiça dos adultos, sua incapacidade de dispensar “*cuidados, um tratamento e um controle esclarecidos*”, exatamente o que Mead vai afirmar dez anos mais tarde. De certa maneira, o tribunal para jovens emerge para proteger no plano jurídico os jovens *da maneira de pensar* do tribunal dos adultos.

A descrição da criação da justiça dos menores dada por Trepanier e Tulkens (1995, p. 39-44) insiste sobre a forte convergência, ao invés de oposição, entre a proteção da sociedade e a proteção dos jovens. O esquema “proteção da sociedade/proteção do infrator” adotado pelo direito criminal para os adultos *fica em suspenso*, uma vez que não é possível conceber separadamente o “bem da sociedade” e o “bem dos jovens”. “Desde seu preâmbulo, a lei sobre os jovens delinquentes anuncia o objetivo fundamental que norteou sua concepção: “o bem da sociedade” (Trépanier; Tulkens, p. 39). Mas como produzir esse bem? Punindo severamente os jovens para intimidar os adultos e proteger a sociedade? Não: impedindo os jovens, desde muito novos, de “se tornarem criminosos”, tentando “reabilitá-los, fazendo deles bons cidadãos” (senador Béique, 1906-07, citado por Trépanier e Tulkens, p. 39). Notem a diferença: ainda que *contraventor*, o jovem não é (ainda) *criminoso*. E o jovem, por ainda não ser um cidadão, não pode, portanto, ser um cidadão *desqualificado*. Ele apenas poderá ser reabilitado, *para se tornar* um bom cidadão, quando estiver em idade de ser um cidadão bom/ruim. Como diz o senador Ellis, “trata-se de fazer dessas crianças [que atravessam dificuldades e transgridem nossas leis], bons cidadãos do Estado” (ibidem, p. 40)

Em que consiste o espírito da justiça? Trata-se de considerar “cada jovem delinquente (...) não como um criminoso, mas como um jovem mal direcionado, que precisa de ajuda, encorajamento e cuidados” (art. 31 da lei, citado por Trepanier e Tulkens, 1995, p. 40). Observem, de início, como a distinção delinquente/criminoso é utilizada: com ela, o jovem delinquente não se insere no lado da distinção reservado ao criminoso. Além do mais, a palavra “punir” está ausente, não ocupa o mesmo lugar central ou não possui o mesmo sentido, o que não quer dizer que não existem consequências de responsabilização ou sofrimento. Como salientam nossos autores, “ao expor o papel dos *agents de probation*, o mentor do projeto de lei faz valer que ‘eles (*agents de probation*) protegem o jovem a fim de que ele possa se tornar um membro útil da sociedade’ ” (p. 40). Ele ainda não pode ser um inimigo do grupo... Ele faz parte do grupo, mas ainda não é um membro... É sempre a mesma semântica.

Trepanier e Tulkens (1995, p. 39) enfatizam o abandono do modelo de observação da teoria utilitarista (intimidação) do direito penal clássico. É fácil compreender por que nossos autores insistiram no utilitarismo: é a teoria utilitarista da intimidação que considera a “proteção da sociedade” como sendo incompatível com a “proteção do infrator” (ibidem). Por quê? Porque tal teoria *pressupõe* que é preciso infligir um sofrimento ao infrator que

seja suficiente para dissuadir os demais. Mas podemos acrescentar que a teoria da retribuição também será abandonada, porque ela pressupõe que o castigo estrito é a única forma de restabelecer a moral. Aliás, mais adiante, nossos autores integram esse ponto, de forma implícita, referindo-se ao abandono das teorias da pena emprestadas ao direito penal clássico (bem como algumas de suas garantias, parte lamentável dessa história).

De fato, Trepanier e Tulkens (1995, p. 41) concluem: “dar-se-ia então por consumada a ruptura entre um direito penal de inspiração clássica, aplicável aos adultos e *um direito especial* para jovens cujo pilar fundamental é a orientação protetora”. Com efeito, *especial* é mesmo a palavra certa: trata-se de um direito criminal que se reestrutura no contexto da inclusão e que coloca em xeque as temíveis teorias da retribuição e dissuasão. Tudo parece se passar como se considerássemos, pelo contrário, que a proteção da sociedade passa *pela* proteção dos jovens, inclusive a proteção dos jovens face à justiça criminal para adultos. Talvez estejamos aqui diante de um pensamento mais complexo em matéria penal, como anteviu Mead.

Vou deixar de lado a forma pela qual se pretendeu construir o tribunal de jovens. Basta lembrar que o projeto (político) visa a construir tribunais especiais com *juizes especiais*, juizes que não estejam “excessivamente imbuídos” da penologia repressiva clássica “cuja eficácia era questionada” (Trepanier; Tulkens, 1995, p. 45). Eu explicitaria: eficácia questionada no caso dos jovens. Como dizia o senador Coffey: “vários [juizes] não são capazes de julgar as ofensas ou delitos dos jovens acusados com toda a indulgência desejável. Eles acreditam na eficácia da severidade” (*ibidem*).

Vemos atualizar-se aqui, na cena política, um propósito perfeitamente equivalente ao de Mead (1918, p. 592) que foi mencionado anteriormente: “um juiz que dispõe (dos jovens) como o fazem juizes ordinários, adotando a lei do país, que pronunciaria palavras violentas para condenar o crime, *não seria capaz de reformá-los*. Para reformar os jovens, [...] eles devem constatar sua *simpatia por eles*” (senador Scott, em Trepanier e Tulkens, 1995, p. 45). Um juiz de jovens deve ser como um “*bom pai de família*” ao responsabilizar seus filhos. Como dizia o senador Scott, promotor do projeto no Canadá, “em cada uma de suas linhas” a lei faz valer “a bondade do pai, em vez da severidade do mestre que quer punir a criança desmerecedora” (em Trepanier e Tulkens, p. 40).

Enfim, é possível questionar a eficácia da receptividade desse projeto nos tribunais de menores. Desconheço a extensão dessa recepção, mas sabe-se que não foi nula e que certos juizes marcaram claramente a diferença de atitude que se deveria ter nos dois tribunais. Assim, o depoimento do juiz Tuthill de Chicago, citado pelo senador canadense Coffey em 1907-1908: “Em cada caso, sempre me esforcei em pensar e agir como o teria feito se meu próprio filho tivesse comparecido perante a mim, em meu escritório, por uma má conduta” (citado por Trepanier e Tulkens, 1995, p. 46).

Resumindo: 1) inclusão/exclusão: o jovem contraventor pertence ao grupo e nele permanece; 2) proteção da sociedade/do infrator: para proteger o todo, é preciso proteger também a parte; 3) delinqüente/criminoso: o que vale para o segundo não vale para o primeiro; 4) reformar/punir: correção e reforma devem ser pensadas fora do contexto das teorias indiferentes à inclusão social do contraventor e, sobretudo, das teorias de

intimidação e retribuição; 5) pai/juiz: a compreensão é necessária para julgar; sobretudo, não se pode acreditar na eficácia da severidade como forma de afirmar os valores e as leis da nação.

3. As reformas legislativas retrógradas a partir dos anos 80

O que vai ocorrer aos poucos no plano das idéias de reforma legislativa, no que diz respeito à justiça juvenil, durante a segunda metade do século 20 e, sobretudo, após os anos 80, em boa parte dos países ocidentais? Vale lembrar que durante esse período, as temáticas (*mediums*) “responsabilidade”, “transparência” e “proteção” se popularizarão rapidamente nas comunicações do sistema político (governo, administração, debates políticos).

A. O contexto no Canadá

Selecionamos rapidamente dois grandes aspectos da conjuntura que nos interessam particularmente a título de contexto.

Primeiramente, em 1982, o Canadá atravessa a crise econômica mais grave desde 1930 e esse fenômeno, segundo alguns entendedores, não é desvinculado de uma certa intolerância que se consolida nos meios de comunicação do público e movimentos sociais. Dois exemplos ligados a nosso assunto: “uma maioria que tem cada vez mais força pede que volte a ser instaurada a pena capital” e “o fato de dirigir em estado de embriaguez – conduta que se imputava erroneamente aos jovens – se torna francamente escandaloso” (Morton, 1990, p. 664).

Isso é apenas um fraco indicador da transformação da imagem da relação jovem-justiça operada junto ao público, aos movimentos sociais e às comunicações de opinião pública. A nação não é mais um jovem país que tem que ser cuidado e o jovem não é mais o futuro da nação. A simbiose alcança seu fim ou, pelo menos, está suspensa. De fato, vale também lembrar que durante a revolução tatcheriana, o Estado-providência será representado de forma pejorativa como um “*nanny State*”, um estado-babá que trata seus cidadãos responsáveis como se fossem crianças. Essa crítica ao “maternalismo” vai estender-se aos jovens: para eles também não haverá mais “*nanny Justice*”.

Em segundo lugar, esse período será marcado por uma explosão da mídia. Os governos serão tentados pela idéia de selecionar determinados eventos e práticas administrativas que deverão ser, daqui em diante, “apresentadas ao público”, em nome de uma política *responsável, transparente e aberta*. E por que não a justiça criminal? Para os governos, o caráter “público” será o mecanismo que garantirá, por excelência, “um exame minucioso e uma vigilância pública” (*public scrutiny and monitoring*) dos tribunais para jovens delinquentes (Canadá, 1981, p. 11). Por oposição a John Stuart Mill, filósofo do século 19, e Max Weber, sociólogo do direito alemão, que consideravam que o público e a abertura democrática excessiva em matéria do direito criminal constituíam uma ameaça ao respeito dos direitos das pessoas e à qualidade (formal) do direito e da justiça, o político vê doravante nessa abertura “uma garantia adicional de proteção para os direitos dos jovens” (*added guarantee for the protection of young people’s rights*)

(Canadá, 1981, p. 11). Os tempos definitivamente mudaram: o *público* e a *publicidade*, antes uma ameaça potencial de estigmatização, se transformam em remédio salutar para os abusos da justiça, remédio que teria a qualidade essencial de ser neutro, imparcial e não-hostil *em matéria criminal*. As portas estão abertas para a estigmatização pública.

B. As transformações de orientação no Canadá

Entre 1982 e 2002, o governo do Canadá vai mudar radicalmente nas suas leis sua orientação política no que concerne à justiça juvenil. *Grosso modo*, isso quer dizer que ele vai tentar destruir progressivamente o sistema de pensamento alternativo da justiça dos menores para substituí-lo pelo sistema de pensar obsoleto das teorias da pena do direito criminal dos adultos (séculos 18 e 19), ou seja, a racionalidade penal moderna (Pires, 1998). Farei breve resumo dessas transformações com o auxílio da pesquisa de Piñero (2005) e dando ênfase ao papel dos discursos políticos sobre responsabilização.

Realmente, em 1982, o Canadá promulga nova lei que passa a constituir a “virada” legislativa (Piñero, 2005) em sua orientação política, no que diz respeito à justiça dos menores. Do ponto de vista do sistema político, essa lei transforma a semântica legislativa da justiça juvenil, convidando o sistema de direito criminal a atualizar a forma de pensar do sistema de justiça dos adultos para com os jovens contraventores:

“A Lei sobre os jovens contraventores vai se distanciar da precedente abordagem que tratava a delinquência juvenil com base em um conceito unificado de proteção, ou seja, um convívio harmonioso das noções de “proteção do menor”, “proteção da sociedade” e “reabilitação e reintegração”. Daqui em diante, o sistema de justiça criminal dos menores passa a dar mais importância às noções de “responsabilização dos jovens”, “dissuasão” e “proteção da sociedade”. Assim, essa abordagem vai de encontro com a noção de “proteção dos jovens” e estreita a distância entre o sistema de justiça criminal dos menores e a racionalidade penal do sistema de justiça criminal dos adultos” (Piñero, 2005, p. 25; tradução minha).

Durante os debates parlamentares, o ministro do *Solliciteur Général du Canada*¹² do Canadá, Bob Kaplan, diz:

“O projeto de lei se apóia em três grandes princípios. Primeiramente, que *os adolescentes devem ser responsabilizados por suas condutas*, em graus limitados todavia, pois ainda não são adultos e dependem de outras pessoas. *Segundo, reconhece-se que a sociedade tem o direito de ser protegida contra toda conduta ilegal, ainda que seja exercida por um menor*. E terceiro, reconhece-se que os adolescentes têm os mesmos direitos que os adultos perante a lei, perante a justiça natural e perante o princípio da igualdade de tratamento; esses direitos devem ser assegurados por meio de disposições especiais. Assim, o projeto de lei visa a estabelecer um equilíbrio razoável e aceitável entre as necessidades dos jovens contraventores e os interesses da sociedade.” (grifo meu)¹³.

O que significa “ser mais responsável”? Queremos educar os sistemas psíquicos dos jovens para que tomem consciência do caráter delituoso de seus atos? Queremos melhorar os programas educativos de apoio à justiça dos jovens? Queremos inserir programas para que os jovens reparem os danos causados às vítimas ou ao grupo? Na realidade, às vezes temos a impressão que o que se pretende fazer é tratar os jovens da mesma maneira (e com a mesma severidade) que o direito criminal trata os adultos... E o que significa a afirmação com relação ao fato que a sociedade tem o direito de se proteger contra comportamentos ilegais? A justiça dos menores nunca colocou em questão esse direito. Por que então fazer referência a esse direito nesse contexto?

Darei outras três ilustrações tiradas de Piñero (2005, p. 32-34). Observe em um primeiro momento as observações do ilustre deputado Marcel Lambert, em 15 de maio de 1981:

“Devemos zelar *pela proteção da sociedade*. O estado tem um *dever para com seus cidadãos*. Estes têm o direito de levar uma vida tranqüila e sem mal. Não é normal viver sua vida correndo risco de ser roubado ou atacado, de ver sua vida ser tirada ou ver sua casa vandalizada. Não é esse o destino que nossos cidadãos devem esperar. O estado tem o dever de protegê-los. *Os outros têm o dever de não produzir esses danos aos seus concidadãos.*” (*Debate da Câmara dos comuns* p. 9.657; ênfase minha).

Há muita coisa aqui: (I) A temática «proteção da sociedade» parece pressupor a teoria clássica da dissuasão; (II) Os cidadãos que devem ser protegidos são aqueles que estão na face interna do contrato social e devem ser protegidos do *crime* e não pacificar as relações sociais; (III) os jovens não são mais os *futuros* cidadãos, mas simples cidadãos podendo ser “excluídos ou tratados como criminosos adultos”.

A próxima intervenção, do Deputado Arnold Malone, do dia 29 de maio de 1981, mostra que mesmo a teoria da retribuição, que não tem nada a ver com a proteção da sociedade (no sentido utilitarista do termo), é citada como um “objetivo” que falta na reforma:

“Como nota negativa, diria que (o projeto de lei) não vai muito longe. Acho, por exemplo, que o conceito de retribuição poderia muito bem ser aplicado para os jovens. O jovem declarado culpado de contravenções ou de um ato criminal deveria pagar a dívida que contraiu para com a sociedade e para com a ou as vítimas de seus atos.” (*Debate da Câmara dos comuns* p. 10.079).

A última ilustração visa a mostrar que houve mesmo assim alguns políticos que resistiram às mudanças retrógradas, mesmo que sem sucesso. Eles reafirmaram a forma de pensamento alternativo que estava em vigor na justiça dos jovens no momento da reforma. A intervenção do deputado Waddell que daremos como exemplo está *fora do quadro das teorias clássicas da pena*, ou seja, do sistema de pensamento dominante da justiça dos adultos. De fato, o deputado Waddell (em 15 de maio de 1981) não tem uma visão favorável à distinção proteção da sociedade / proteção do jovem: “Podemos fixar dois objetivos em um programa de justiça juvenil que se diz progressista: proteger a sociedade e garantir o bem estar da criança.

Esses dois objetivos não se excluem.” E vemos que ele percebe claramente o caráter retrógrado da reforma: “O projeto de lei que temos não é realmente progressista. Na essência, ele constitui um código criminal para jovens. Ele faz algumas referências à questão da dejudicialização, mas não deixa de ser verdadeiramente um código criminal para jovens...” (*Debate da Câmara dos comuns* pp. 9648 e 9649; tradução minha).

No Canadá, as idéias retrógradas dessa reforma foram elaboradas nos documentos políticos oficiais desde meados de 1960! Na verdade, entre 1960 e 1982, três relatórios governamentais foram publicados: 1965, 1975 e 1977. Os três atualizarão, de formas diferentes, as idéias das teorias da pena do direito criminal clássico (a matriz central da racionalidade penal moderna) para aplicá-los às suas propostas de reforma sobre a justiça juvenil. Notamos que o relatório de 1965, mesmo observando a justiça dos jovens com a forma de pensamento da justiça dos adultos, ele ainda prioriza a proteção do jovem, enquanto que o último relatório propõe um maior número de mudanças retrógradas.

Podemos sintetizar a “grande” idéia da reforma, que se realiza entre 1982 e 2002, como sendo a seguinte: aplicar a linguagem, teorias e princípios de intervenção do direito criminal adulto do século 18 e da primeira metade do século 19 à justiça juvenil. Isso vai se realizar insistindo em três pontos: (I) a necessidade de aplicar aos jovens as penas concebidas para os adultos; (II) a necessidade de expor a justiça dos jovens aos olhos do público e da mídia e tornar público a identidade dos jovens contraventores em certas circunstâncias; (III) a necessidade de integrar algumas garantias jurídicas clássicas que não existiam anteriormente na justiça dos menores. Já dissemos que este último ponto é, sem dúvida, positivo; o problema é que ele não vem sozinho, mas acompanhado pelos dois primeiros.

Com relação ao primeiro ponto, haverá variação entre duas estratégias: facilitar o envio dos jovens aos tribunais para adultos ou dar instruções ao tribunal dos menores para aplicar, ele mesmo a “sentença para adultos”. No Canadá, a primeira estratégia será favorecida até início do novo milênio. Em 2002, o Canadá promulgará uma lei na qual o sistema político convida o tribunal de jovens a pensar a determinação da pena (no caso de certas infrações mais graves) de acordo com o sistema de pensamento (inclusive as teorias da pena) da justiça dos adultos. Além do mais, no caso desses crimes mais graves, é o menor que deve convencer o tribunal que ele merece a pena dos menores (*inversão de onus probandi*)¹⁴.

Seja qual for o futuro dessa disposição mais do que controvertida sobre a inversão do ônus da prova, a lei no Canadá não pede mais ao juiz de jovens que eles enviem ao tribunal dos adultos certos jovens que cometeram certos crimes mais graves. Daqui em diante, é o juiz do tribunal juvenil que deve dar ao jovem contraventor uma “sentença de adulto”. Notem a diferença: antes, procurávamos ter juizes especiais para os jovens; agora, convidamos os juizes “especiais” a se tornarem “normais”, quer dizer, impregnar-se das formas de pensamento do direito criminal para adultos (teorias clássicas da pena).

Esta última estratégia transporta as teorias da pena indiferentes à inclusão social (dissuasão, retribuição, denúncia, reforço dos valores abstratos), adotando a estratégia “cavalo de Tróia”. Em sua face externa, o

discurso político valorizará a transparência, a responsabilização, a proteção (da sociedade) e as garantias jurídicas; em sua face interna, ele envia essas temíveis teorias da pena da justiça de adultos. Tudo será colocado ao alcance dos promotores e juizes de jovens, esperando que aceitem com boa vontade aplicá-las sem as considerar contrárias aos princípios do direito criminal dos jovens.

O segundo ponto refere-se à proteção da vida pessoal dos jovens diante da publicidade do processo e da divulgação de seus nomes. Nos termos da lei canadense de 1908 que estava em vigor, "os processos de jovens devem se desenrolar ao abrigo de qualquer tipo de publicidade e separados dos processos dos adultos". Além do mais, estava fora de questão divulgar os nomes dos jovens réus sob pretexto de proteger a sociedade. Tratava-se um tipo de *garantia jurídica* contra a estigmatização atribuída somente aos jovens contraventores. A partir da lei de 1982, vimos iniciar-se uma política da propagação da publicidade e da estigmatização que destrói essa forma de proteção jurídica. Com efeito, um documento oficial do governo, que apresenta ao público as grandes linhas dessa lei de 1982, vai buscar e aplicar, com relação à justiça juvenil, uma palavra de ordem política que circula - sob fórmulas semelhantes - desde certo tempo com relação à justiça dos adultos: "a justiça será não apenas feita, mas o será aos olhos de todos" (Canadá, 1981, 18). O mais surpreendente é que essa política usa como pretexto "assegurar publicamente o exame minucioso e o controle do sistema judiciário dos menores" e proteger a sociedade no futuro (tradução minha). Há quem diga que essa política acrescentará "garantias" aos direitos dos jovens!

Por analogia com um estudo de J. Q. Wilson e G. L. Kelling sobre os "*broken windows*" (vidros quebrados), podemos denominar um dos aspectos dessa reforma pela expressão "filosofia do *broken doors*". Pois será o caso de arrombar as portas das audiências da justiça dos menores. E uma vez que começamos a destruir uma justiça sem repará-la, isso não será sem conseqüências.... Mas não é exatamente uma *política de espetáculo*, como aquela que Foucault (1975) descreveu com relação aos suplícios no período pré-moderno; é melhor dizendo uma nova *política da vitrine* que tenta suscitar emoções e responder às emoções sem uma encenação espetacular.

Lembramos aqui que durante o século 18 desenvolveu-se, no plano das políticas de reforma, uma aversão pela palavra (*médium*) "segredo", em virtude de sua associação com o Antigo Regime. Beccaria (1764, p. 28) via o segredo, não sem razão naquele momento, como o "escudo mais forte da tirania". Mas o segredo não foi definido de forma suficientemente clara nessa época. Viemos então reagir ao segredo da tirania por uma reivindicação de publicidade: não se queria deixar o Príncipe castigar e torturar às escondidas. Começou-se então a se opor segredo à publicidade, e diante do temor da tirania, pedia-se a publicidade. Mas essa distinção não nos deixava ver que o segredo tinha duas faces, uma positiva e uma negativa. Por exemplo, poderíamos ter distinguido entre, de um lado, o segredo imposto pela justiça do tirano contra um membro do grupo (face negativa) e, de outro, o segredo como proteção dada pelo soberano - e aceita pelo membro do grupo - contra a publicidade estigmatizante (face positiva). Neste caso, pode ser o membro em desvantagem no grupo que solicita a

proteção de sua identidade pessoal contra os olhares indiscretos da opinião pública¹⁵, e não contra os abusos da autoridade pública. Nesse momento, se tivéssemos visto essa face positiva do segredo, talvez tivéssemos nos perguntado: de que maneira a justiça criminal pode dar uma garantia contra a estigmatização *durante e após* o processo? A opção selecionada pela justiça dos menores seria então hoje vista como válida para os adultos, e não o inverso.

Mas durante o século 18 a publicidade foi reivindicada também por uma das teorias da pena: a teoria da intimidação ou dissuasão. Essa teoria se opunha também, mas por outras razões, ao “segredo”. Mais especificamente, ela se opunha à proteção jurídica contra a publicidade e à estigmatização. De fato, ela se opunha a essa forma de proteção pela mesma razão que se opunha ao perdão. Nos dois casos, eles só podem ser aceitos por essa teoria, em circunstâncias excepcionais. Neste caso, as teorias clássicas da pena vão contribuir para reproduzir no direito criminal um quadro muito severo: mesmo diante de um indivíduo potencialmente inocente, a publicidade aparece como uma ocasião para dissuadir e proteger a sociedade. Com efeito, “pode haver delito, ou seja, ofensa à sociedade, sem que ao mesmo tempo o interesse geral exija a publicidade do exemplo, logo do julgamento?”, perguntava-se Beccaria (1764, p. 28). No âmbito dessa teoria, o direito criminal não dá espaço para a inclusão da proteção da vida pessoal do contraventor contra a estigmatização durante o processo.

A justiça juvenil, entre outras coisas, afastando a teoria da dissuasão, havia conseguido enriquecer as garantias jurídicas contra a estigmatização durante o processo. Esse tipo de garantia foi perdida durante a reforma. De fato, para que uma atmosfera de discrição e reserva seja vista como aceitável em direito criminal, deve-se pensar na justiça como a viu Mead (1918) e como fez a justiça juvenil no passado: sem o esquema hostil da proteção da sociedade/inimigo de todos. Nesse âmbito, não é de se admirar que as garantias jurídicas não consigam proteger a vida pessoal dos réus além do *huis clos* concebido como uma opção excepcional. Se mudarmos o termo “tribunal” por “teorias clássicas da pena”, as observações de Bloch são ainda mais proféticas do que ele pensava no início dos anos 60 (ainda mais porque ele falava da imprensa e não dos meios de comunicação atuais):

“O tribunal [dos adultos] é mesmo demoníaco, sem igual, ao ponto que um melhoramento tão benéfico como a publicidade do procedimento se transformou praticamente, no século da imprensa, em uma pena adicional, uma nova espécie de pelourinho, um pelourinho impresso.” (Bloch, 1961, 250-251).

Notas

1. Eu me refiro aqui à tradução em português feita por Flavia Portella Püschel da aula inaugural de Klaus Günther na Faculdade de direito da *Johann Wolfgang Goethe-Universität* de Frankfurt am Main, dia 30 de junho de 1999. Agradeço minha colega Máira Rocha Machado da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, por ter chamado minha atenção para este texto.
2. Optamos aqui pela antiga denominação “direito criminal” em vez da fórmula “direito penal” consagrada nas línguas latinas. Não podemos justificar plenamente essa escolha aqui, mas ela se dá devido ao fato de que, para nós, a noção de crime é mais importante que a de pena e essa expressão não deve então ser reduzida ou caracterizada pela noção convencional de “pena” (aflictiva).
3. Existe uma tradução em espanhol desse artigo em uma revista da Universidade de Buenos Aires: George H. Mead, *A psicología da justiça punitiva, Delito y sociedad*, ano 6, n. 9-10, p. 29-49, 1997.
4. Que seja suficiente assinalar aqui que a forma de estruturar minha apresentação faz uso de uma teoria de observação da teoria dos sistemas. Ver Luhmann (2002, p. 66-91).
5. O paradoxo do todo e da parte se expressa aqui pelo fato que o todo (a sociedade) é representado como se opondo a uma dessas partes (o indivíduo).
6. Uma excelente ilustração dessa perspectiva encontra-se em Rotman (1990).
7. Eu devo essa observação sobre a racionalidade penal moderna ao meu colega André Jodouin, antigo promotor e professor titular na Faculdade de direito da Universidade de Ottawa.
8. Para mais informações, ver Platt (1977, p. 9-10) e Trépanier e Tulkens (1995, p. 12-13).
9. Nos Estados Unidos da América, Platt (1977, p. 9-10) indica a data de 1899 para Illinois e acrescenta que por volta de 1917, todos os estados americanos, exceto três, já teriam criado tribunais juvenis independentes. A partir do momento em que Mead escreveu seu artigo, esses tribunais já estavam bem estabelecidos.
10. Para outros desenvolvimentos, ver Moreau (2006, p. 197-207).
11. Em inglês: “*wise care, treatment and control*”.
12. No Canadá, esse cargo ministerial tem competência em matéria de polícia federal e serviço correcional. No período mencionado ele tinha também competência em matéria de justiça juvenil.
13. Debate da Câmara dos Comuns, dia 15 de abril de 1981, p. 9.308, citado por Piñero (2005, p. 32).
14. No Quebec e em Ontario, essa inversão legislativa do *onus probandi* foi invalidada em razão de um julgamento de segunda instância que considerou esse dispositivo como contrário à Carta Canadense dos Direitos e Liberdades. No entanto, na Colúmbia Britânica, a segunda instância conservou a validade do dispositivo para essa província.

15. Inspirei-me em Warren e Laslett (1977) que opuseram *secrecy/privacy* para observar, mas modifiquei seu esquema para não substancializar os dois conceitos, o que fizeram, infelizmente.

Referências:

- BECCARIA, C. (1764). *Des délits et des peines*. Genève: Librairie Doz, 1965.
- BLOCH, Ernst. (1961). *Droit naturel et dignité humaine*. Paris: Payot, 1976.
- CANADA. Ministry of the Solicitor General. *The Young Offenders Act. Highlights*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1981.
- FOUCAULT, M. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Paris: Gallimard, 1975.
- LUHMANN, Niklas. (1992). *Einführung in die Systemtheorie*. Heidelberg, Carl-Auer-Systeme Verlag, 2002.
- _____. Meaning as sociology's basic concept. In: _____. *Essays on self-reference*. New York, Columbia: Columbia University Press, 1971. p. 21-79.
- MEAD, G. H. The psychology of punitive justice. *American Journal of Sociology*, v. 23, n. 5, p. 577-602, 1918.
- MOREAU, T. Tomber en responsabilité et advenir responsable. In: DIGNEFFE, F.; MOREAU, T (Dir.), *La responsabilité et la responsabilisation dans la justice pénale*. Bruxelles: De Boeck Université, 2006. p. 193-216.
- MORTON, D. Crise d'abondance, 1945-1988. In: BROWN, C. (Dir.). *Histoire générale du Canada*. Montréal: Boréal, 1990.
- PIÑERO, Verónica. Modern penal rationality: the case of the Youth criminal Justice Act. Unpublished Master Thesis, Faculty of Law and Canada Research Chair in Legal Tradition and Penal Rationality. Ottawa: University of Ottawa, 2005.
- PIRES, Álvaro P. La formation de la rationalité pénale moderne au XVIIIe siècle. In: DEBUYST, Chistian et al. *Histoire des savoirs sur le crime et la peine: La rationalité pénale et la naissance de la criminologie*. Bruxelles: De Boeck Université, 1998. v. 2, p. 1-219. (*Perspectives Criminologiques*).
- PLATT, A. *The Child Savers. The invention of delinquency*. 2^e éd. Chicago: London: The University of Chicago Press, 1977.
- ROBERT, P. *Traité de droit des mineurs*. Paris: Cujas, 1969.
- ROTHMAN, D. J. *The discovery of Asylum*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.
- ROTMAN, E. *Beyond punishment: New view on the rehabilitation of criminal offenders*. New York: Greenwood Press, 1990.
- TRÉPANIÉ, J. Juvenile Courts after 100 years: past and present orientations. *European Journal on Criminal Policy and Research*, n. 7, p. 303-327, 1999.
- TRÉPANIÉ, J.; TULKENS, F. *Délinquance et protection de la jeunesse: aux sources des lois belge et canadienne sur l'enfance*. Bruxelles: De Boeck Université, 1995.
- VALVERDE, M. *The age of light, soap, and water: moral reform in english Canada. 1885-1925*, Toronto, McClelland & Stewart, 1991.
- WARREN, C.; LASLETT, B. Privacy and secrecy: a conceptual comparison. *Journal of Social Issues*, v. 33, n. 3, p. 43-51, 1977.
- YOUF, D. Repenser le droit pénal des mineurs. *Esprit*, n. 10, p. 87-112, 2000.

Capítulo 30 - Justiça e educação: parceria para a cidadania

Eduardo Rezende Melo*

A implementação de um projeto de justiça restaurativa em São Caetano do Sul, na região metropolitana da capital do Estado de São Paulo, representa um esforço na construção de um modelo socialmente democrático de solução de conflitos em que se envolvam adolescentes tidos como autores de atos infracionais.

Pautado por uma busca de promoção de responsabilidade ativa e cidadã por parte de adolescentes, o projeto baseia-se na construção de sentido para as regras que se estabelecem nas relações humanas e para as soluções dos conflitos decorrentes de seu desrespeito, tanto em âmbito escolar como comunitário, espaço em que se dá a ação da Justiça como poder constituído.

Essa busca é compreendida pela íntima relação com um desafio comum que une Justiça (da Infância e Juventude) e Educação na promoção de condições para a formação e emancipação de crianças e adolescentes. De fato, na formação vêem-se os propósitos tanto da lei infanto-juvenil, de assegurar às crianças e adolescentes todas as oportunidades e facilidades para lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e dignidade (art. 1º do Estatuto da Criança e do Adolescente), como da educação (art. 1º da LDB) – e esta tanto nos âmbitos familiares, da convivência humana, no trabalho, movimentos sociais e organizacionais da sociedade civil –, em que se enfatiza o desenvolvimento do educando para seu preparo ao exercício da cidadania e qualificação para o trabalho (art. 2º da mesma lei). O desafio que se colocava ao projeto era a de construção de possibilidades de articulação entre Educação e Justiça para alcançar esse objetivo comum.

A utilização de um modelo de justiça restaurativa procura ser o elo de aliança entre os sistemas, através de uma série de deslocamentos internos que procurarão tornar o processo de constituição por (crianças e) adolescentes fundamental no modo como se estrutura o exercício dessas instituições.

* Graduado em Direito pela USP, onde fez sua especialização em direito penal, é formado igualmente em filosofia pela PUC-São Paulo, onde obteve seu mestrado. Juiz de direito no Estado de São Paulo desde 1991, ocupa atualmente a titularidade da 1ª Vara Criminal e da Infância e da Juventude da Comarca de São Caetano do Sul. É coordenador do projeto Justiça e Educação: parceria para a cidadania na cidade de São Caetano do Sul, do Centro de Estudos de Justiça Restaurativa da Escola Paulista da Magistratura. Vice-presidente da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP).

Para tanto, tornava-se necessária a reflexão sobre os pressupostos legais, éticos e filosóficos comuns a ambos sistemas, com dois objetivos preponderantes: evitar, na busca por articulação sistêmica, a criação de uma estrutura totalizante, mas pelo contrário, refletir como a mudança de paradigma na resolução de conflitos implicaria transformação do modo de funcionamento de um sistema e outro, abrindo-se à emergência da singularidade humana e às demandas por justiça e inclusão social, num contexto de violência.

Este artigo divide-se, assim, em duas partes. Uma primeira, voltada aos seus fundamentos; uma segunda, aos desafios da ação e à sua estratégia de implementação.

Parte 1. Fundamentos

I. A formação para a cidadania: responsabilidade e liberdade

É voz comum entre teóricos que a justiça restaurativa, mais do preocupada com a infração à regra, volta-se sobretudo às conseqüências da situação de conflito, aos danos e, por conseguinte, à relação entre as pessoas envolvidas, tanto as afetadas diretamente (vítima e ofensor), como as indiretamente (família, suportes e comunidade).

Se hoje em questão está uma responsabilidade passiva, de receber o julgamento de incorreção da ação, então uma punição, para com isso esperar-se uma dissuasão da ação indesejada, a justiça restaurativa volta-se à busca de uma responsabilidade ativa, fundada na autonomia para a adequada percepção da violação praticada, para a consideração das conseqüências de sua conduta e para a assunção séria de obrigações.²

Essa passagem não é sem conseqüências. A responsabilidade passiva parte do pressuposto de que um terceiro afirma a responsabilidade alheia, portanto nos situa no campo da heteronomia, do julgamento fundado na regra e na autoridade da regra, na verdade de sua justiça.³

Não se trata, contudo, apenas da mudança de quem faz o juízo de valor, do juiz a dizer ao adolescente: "você estava errado"; ao próprio adolescente que diz à vítima: "eu estava errado". Não se trata de uma mudança de estratégia para infligir um sentimento maior de culpa ou de vergonha - da espécie que seja - ao adolescente, nem de uma maior submissão à lei, à sua autoridade por ter afrontado a dor da vítima. Como dizia Montaigne, "a autoridade das leis não está no fato de serem justas e sim no de serem leis. Nisso reside o mistério de seu poder; não têm outra base, e essa lhes basta".⁴

O que se pretende é algo muito maior, é uma responsabilidade que se funda na liberdade, e não na submissão, na mera obediência cega e acrítica, por isso o fundamental deslocamento de uma justiça que, de fora e do alto, reprime, estigmatiza e exclui, a uma outra que, de dentro, promove responsabilidade para a emancipação.

Não por outra razão, Foucault descrevia essa relação corrente com a norma como "estado de dominação", em que os conjuntos de regras de produção da verdade são dissimétricas, fixas, com pouca margem de liberdade e que conduzem a taxações e classificações (como o louco, o

doente mental, o delinqüente), tornando o sujeito sempre passivo de um sistema de coerção.⁵

Se em questão está a responsabilidade ativa, o desafio, ainda com Foucault, é de pensar como as práticas de si, os esquemas que encontra em sua cultura, propostos, sugeridos ou mesmo impostos, esquemas portanto que visam dirigir a conduta do outro, possam se dar em espaços de liberdade. Isso implica a construção de técnicas de gestão de conflitos e das relações de poder em que essa fixidez dê espaço não só ao respeito de direitos, mas também a uma preocupação ética, que permita a cada um dos envolvidos se colocar, sendo co-determinante da relação, do modo como essa relação é interpretada e das respostas que dessa relação se pode esperar. Para que a responsabilidade ativa de um sujeito ativo possa emergir, será sobre sua liberdade, sobre sua relação de si para consigo, que poderá então se instaurar a relação com o outro e abrir o espaço de interação. E, nesse contexto, não apenas o sentido da conduta e da relação conflitiva deve entrar em questão, mas também das próprias determinantes da relação, do conflito e de suas conseqüências.

Ao focar nos danos, a justiça restaurativa desloca a reflexão sobre ação e responsabilidade de sua relação com a regra para tomá-la ligada à própria experiência dos envolvidos, à singularidade de um fato concreto da vida que os vincula. É nesse âmbito da experiência, em que os sentidos se pretendem construir, que se faz e se restaura a justiça como desejo, como exigência, como apelo⁶. Não basta mais uma resposta calculada, tão própria ao direito, numa proporcionalidade estreita: à ação X, a medida Y. A ser assim, os próprios princípios constitucionais do direito à defesa e da presunção de inocência estariam sendo renegados por um reconhecimento antecipado de responsabilidade, sujeito apenas a um processo de interiorização forçado pelo encontro com o sofrimento alheio, num pretensão processo pedagógico de humanização.

A justiça, pelo contrário, apenas se restaura em sua plenitude quando ela própria entra em jogo, em sua imponderabilidade, como valor; valor reportado à ação, ao seu sentido, à relação que dela se instaura, às conseqüências de cada conduta e à sua inserção no mundo.

Apenas quando a justiça torna-se singular, com essa dimensão podendo concernir diretamente aos indivíduos e aos grupos envolvidos na situação de conflito, na relação insubstituível entre um eu e um outro, situados num mundo material e temporalmente preciso, é que será possível a apropriação por eles da regra em jogo, para que ela também possa se expressar singularmente⁷. Se o diálogo permeia a construção dessa regra e se torna necessário falar ao outro em sua língua como condição de toda justiça, inter-relacionando mundos completamente heterogêneos, a justiça e a responsabilidade ativa de promoção da justiça se expressam necessariamente nessa tensão do universal e do singular.

Se a pretensão é verdadeiramente de promoção de uma responsabilidade ativa, portanto formativa e emancipadora, essa tensão tão própria à justiça se revela numa quase aporia. Com efeito, para as regras ganharem novamente em sentido, devem elas próprias serem postas em jogo, num questionamento sobre a origem, os fundamentos e os limites de nosso aparelho conceitual teórico ou normativo em torno da justiça, rompendo com a

neutralização procedida pela norma para reinvesti-la da sensibilidade⁸, uma sensibilidade que só é conquistada quando vivida na singularidade, dialógica e ativamente.

A responsabilidade que entra em questão, de acordo com Derrida, há de ser uma responsabilidade diante da memória daquilo que há de ser considerado como justiça e justeza dos comportamentos e que se mostra inseparável de toda uma rede de conceitos conexos (propriedade, intencionalidade, vontade, liberdade, consciência, consciência de si, sujeito, eu, pessoa, comunidade, decisão etc.). É sob a condição de que tais conceitos possam entrar em questão, serem desconstruídos no discurso, que poderá haver um lugar para a reconstrução da justiça. Por isso que o filósofo diz que a desconstrução é a justiça⁹. Se, com a proposta restaurativa, partimos dos danos – e portanto daquilo que nos liga ao outro, inclusive pelo sofrimento decorrente do conflito – para reencontrar a justiça, é apenas assumindo esse caráter “trágico” da justiça, de precisar passar pelo questionamento e pela problematização dos valores e sentidos que regem nossas condutas, e da necessidade de justificação dessas condutas para cada um de nós mesmos, que uma nova justiça poderá assomar.¹⁰

Ora, esse questionamento e problematização para a justificação de si e do mundo é propriamente o que se expressa na formação, o elemento comum a que se aludiu inicialmente. Segundo Adorno, é no processo formativo que, através da experiência da consciência, chamada não só à autocrítica, mas também à crítica, se pode tender a uma efetiva emancipação de seus atores¹¹, porque é nele em que se expressa a tensão entre a necessidade de adaptação ao mundo, mas sem que isso leve a um conformismo uniformizador, abrindo espaço, portanto, à expressão da individualidade e seu movimento de resistência à homogeneização. Essa tensão revela assim a própria busca de si pelos caminhos da alteridade, procurando, a cada momento histórico, aprender qual a liberdade e o justo possível na relação intersubjetiva e social.

Não se trata portanto mais de uma educação repressora – ou de uma justiça punitiva – que procure amestrar e domesticar a criança e o adolescente segundo normas e regras educacionais fundadas na ordem da razão e do bem ético ou político. O que esse processo formativo e emancipador visa, como diz Bolle, é algo que se conquista para além da educação (o círculo vicioso do *ducor* e do *duco* – daquele que manda e daquele que obedece), mas algo que exige independência, liberdade, autonomia e se efetuar como um autodesenvolver-se. Se, para ele, a *Bildung* (formação) é um corretivo da educação¹², é porque uma outra relação com o poder se coloca em questão. Segundo Foucault, o problema não está no fato de que, em um conjunto de regras de produção de verdade como é o pedagógico, uma pessoa diga a outra o que ela deva fazer, transmita-lhe saber, comunique-lhe técnicas. O problema é antes de tudo de saber como evitar que essas práticas – em que há necessariamente relação de poder – convertam-se em dominação, que elas suprimam os espaços de liberdade de que alunos tentem determinar também a conduta de seus mestres e portanto se vejam num processo participativo que os reconduza, na relação de si para consigo mesmo, à relação com o outro.¹³

Isso só é possível se a própria infância puder assomar positivamente em sua incompletude, em sua inabilidade, desorientação, falta de desenvoltura, à experiência de desajustamento em relação ao mundo tão própria à criança e ao adolescente, em oposição à “segurança” dos adultos¹⁴. As suas ações, por mais que possam nos parecer injustificáveis, respondem a demandas, são buscas de sentido, têm sentido para si e colocam em questão determinados valores. É esse o contexto no qual a resolução de conflitos propriamente se insere e que deve dar conta. É esse abalo que a experiência da infância nos provoca, de nos remeter à experiência daquilo que poderia ter sido diferente, porque nos traz os apelos pela realização de um possível esquecido ou recalçado, que nos faz despertar no presente, pela lembrança do passado, o eco de um futuro perdido do qual nossa ação deve hoje dar conta.¹⁵

Por isso, nesse quadro, um espaço de resolução dos conflitos fundado na autonomia e na responsabilidade ativa só pode ser um espaço de *epokhê*, de suspensão do julgamento¹⁶, desse julgamento previsível por respostas massificadas, burocratizadas, ditadas por quem não se vê no conflito. A abertura propiciada pela concretude do encontro, pela emergência dos sentidos e sem-sentidos que o confronto no passado e no presente coloca é o que permite que cada envolvido, alheio à rigidez de papéis, fale por si, procure por si, no espaço circular de resolução de conflitos, desenredar-se para deixar despontar um novo possível, através de uma nova ação que seja capaz de criar sentidos compartilhados e, então, restaurar uma justiça possível comum. Só então esse processo se converte efetivamente em aprendizado e formação para a liberdade e para a responsabilidade.

De fato, se, ainda para Adorno, o êxito da escola e do professor repousa na ausência de qualquer estratégia para influenciar e na recusa em convencer¹⁷, mas sim em suscitar oportunidade para a autocritica e crítica que levam à autonomia e à emancipação, rompendo portanto com um modelo autoritário e detentor do conhecimento, o êxito da justiça igualmente será apenas conquistado quando o valor das normas éticas for efetivamente assumido como próprio pelos atores sociais, capazes de fundar seu sentido, pelo debate e pela ação, nas suas condições concretas de existência, por mais díspares que sejam.¹⁸

Essa passagem implica, portanto, uma reapropriação do conflito¹⁹, isto é, a tomada do conflito como próprio, a si pertencente. É só quando o conflito chama os envolvidos à sua interpretação, fazendo-os abrir-se para esse espaço intersticial, em que a sua compreensão depende de uma visão multifária, complementar e sempre incompleta, que propriamente não se terá a mera substituição de um esquema de dominação por outro, mais sutil quiçá, mas um efetivo deslocamento a algo novo, a um novo paradigma de enfrentamento do conflito.

Por mais distanciada que seja a relação entre os envolvidos no conflito, apenas quando cada um possa se ver implicado no dissenso, naquilo que o conflito o chama a reconhecer como próprio das condições de vida em que se insere, que a vontade e aquiescência de cada envolvido a participar do encontro se revela como disposição de considerar as razões do outro e de reconhecimento de sua prévia responsabilidade para com o outro.

Se a justiça restaurativa, no que toca àqueles tidos como vítimas, visa atender suas necessidades básicas de informação sobre as razões do ocorrido, de poder relatar o que se passou consigo, de se empoderar na resolução do conflito e de ter seus danos reparados²⁰, será apenas por esta reapropriação do conflito, pela discussão de suas causas, dos sentidos em jogo e dessa relação de implicação mútua que poderá haver deslocamento de papéis, reafirmação de si, cuidado, transformação. Se o encontro não se mostra viável, ainda assim, por meio indireto, por meio de cartas, de representantes, de vídeos, essa discussão pode se travar, permitindo deslocamentos de sentidos e reconstrução de outros, com a repropriação do conflito em si.

É de fato essa dimensão de implicação que abre ao diálogo, que não apenas evita a revitimização dos envolvidos, como diferencia essa participação de um mero reconhecimento de culpa. No círculo, há pessoas discutindo o conflito e suas conseqüências, não infratores e vítimas. E são pessoas que, para além da segmentação, da massificação, burocratização e mercantilização²¹ da vida, e da violência, dispõem-se, com suas comunidades, a discutir os esquemas que encontra em sua cultura para a constituição de si, de sua relação, do conflito e das conseqüências desse conflito para, juntos, tentarem encontrar o mínimo possível de compreensão mútua.

Isso explica porque essa abertura de um espaço outro de resolução de conflitos e de restauração da justiça, que se apresenta como *epokhê* e suspensão do julgamento, precisa ser também suspensão do processo judicial e disciplinar, para que o conflito, sendo reapropriado, seja resolvido pelos próprios envolvidos e por todos aqueles que indiretamente nele se vejam implicados, transmutando a própria “natureza” do processo, deslocando seu caráter de criminal/penal - marcado pela referência à regra, à classificação abstrata - para obrigacional²². É o que propiciou a Lei n. 9.099/95 em seu artigo 74, ao prever que a composição dos danos civis terá eficácia de título executivo a ser executado no Juízo civil competente, transmutando a “natureza” do conflito, e isso se explica porque o acordo funda-se mais no presente e volta-se mais ao porvir do que se remete ao passado. É por isso ainda que a possibilidade de remissão em decorrência do acordo exsurge não como graça, mas como reconhecimento de que o próprio adolescente foi capaz de reconhecer o direito do outro, no qual se honra a si próprio²³, revelando a emergência de uma responsabilidade e de uma liberdade até então não entrevista.

Esse deslocamento não pode ser visto como uma releitura privatista do conflito. Pelo contrário. Tem-se presente a dimensão estrutural da violência e seu caráter social. Se, como vimos inicialmente, tanto pela Lei infanto-juvenil, como pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a formação abre-se para os vários âmbitos de expressão da individualidade de crianças e adolescentes, notadamente a família, a comunidade, o mundo do trabalho - portanto uma dimensão social -, esses aspectos não poderiam estar ausentes das discussões em torno do conflito e da tentativa de reconstrução de sentidos para restauração da justiça.

São essas dimensões subjacentes ao conflito, como de ordem social e cultural, que abrem à mudança de perspectiva pela qual os conflitos

podem ser considerados e, como tal, interpretados, podendo demandar assim um outro tipo de resposta consensuada entre os envolvidos.

Mais do que isso, se está em jogo um novo tipo de comprometimento perante o outro, transmutando a relação de infracional a obrigacional, essas respostas consensuadas tendem mais a propiciar a ação do que voltar-se à repressão ou vigilância. São então ações que estabelecem vínculos. Da parte de quem é tido como agressor, reparando os danos de quem se reputa ofendido; e por meio de engajamento em ações denotadoras de certa constância e de sentido, para com a comunidade. Mas, de parte de quem se reputa ofendido, de reconhecimento e de abertura, colocando-se como comunidade e, com essa, por ações de suporte e de inclusão que permitam o desabrochar para a ocupação de um novo lugar no mundo, mais responsável, mas também mais crítico.

É nesse sentido ainda que mais se revela potente a parceria entre justiça e educação. A escola, de fato, é o grande espaço de detecção de situações de violência e de denegação de direitos a crianças e adolescentes. É nela também que se apresenta com maior evidência as consequências do processo de exclusão social a que é reduzida boa parte da população. É dela, ademais, que se espera a transformação dessa realidade, sem lhe dar o suporte necessário. Situações de violência são comuns e constantes nas escolas e elas, sozinhas, não são capazes de dar conta de problemas que as transcendem. Ao mesmo tempo, é essa mesma escola chamada ao desafio de estimular um juízo crítico e formar crianças e adolescentes para a cidadania.

De fato, à escola tende todo o processo socioeducativo. É para lá que se busca o retorno do adolescente em conflito com a lei. Ainda que o ato infracional não tenha sido cometido no entorno daquela escola, sendo o adolescente oriundo de tal escola, será no contexto dela que haverá de seguir sua vida e é nela que haverá de encontrar o espaço de acolhimento e de reflexão sobre as razões e consequências de seu ato, reavaliando sua conduta e seu modo de ação no mundo. Tomar então a escola ao mesmo tempo como o ponto de partida e de chegada desse processo de inclusão e de emancipação simboliza ao adolescente, de modo mais concreto, o sentido da atuação da justiça na resolução de conflitos.

À justiça cabe o dever de garantir a efetividade de direitos previstos em lei que não de se dar pela intervenção articulada de todo um conjunto de serviços públicos de proteção, quando necessários ao efetivo desenvolvimento pleno e integral de crianças e adolescentes, podendo assim ser elo de apoio aos desafios de base assumidos pela escola.

É esse caráter de inclusão social que simbolicamente mais se faz presente nessa parceria, e com isso se reverte a tensão que antes existia entre justiça e educação, pela falta de apoio para se lidar com situações de violência ou com adolescentes com histórico de violência.

Nesse contexto de suporte e de intervenção – ou de identificação da falta de atenção para determinada carência social –, outras dimensões do conflito e novas possibilidades de ação podem emergir num contexto outro ao instituído isoladamente pelos sistemas de justiça ou de educação, marcando a possibilidade de emergência de uma cidadania renovada.

Abre-se, inicialmente, a possibilidade de valorização da experiência de vida pessoal desses adolescentes, pela releitura crítica do presente, permitindo sua transfiguração de violência em engajamento social. É o que revelam as experiências com *rap* na periferia²⁴, mas também com grêmios, que permitem converter lideranças “negativas”, que se valem de um uso bárbaro da violência, para “positivas”, engajadas e comprometidas com a mudança.

Mais do que isso, abre-se à comunidade sua própria experiência de carência e, portanto, da necessidade de ação. A experiência do modelo de Zwelethemba é digna de nota nesse sentido, porque, da resolução individual de situações de conflito (*peace-making*), abre-se para a apropriação pela própria comunidade das causas de que ela se veja imersa nesses conflitos, colocando-lhe então a necessidade de criar seus caminhos para a construção de sua paz – e de sua liberdade – enquanto comunidade (*peace-building*).²⁵

A articulação de redes sociais é digna de nota nesse sentido. Para além da alternativa público-privado, e considerando as limitações que o Estado do Bem-estar Social encontra para prover todos os serviços necessários ao atendimento de demandas crescentes e sempre renovadas, fruto do desejo e de apelos novos, a importância crescente das redes primárias e o reconhecimento do nascimento de novas formas de solidariedade permite que, da valorização desses fermentos de vida social e de subjetividades disponíveis e emergentes, possam se desenvolver iniciativas sociais locais.²⁶

O papel do Estado não é negado e a proximidade conquistada do Conselho Tutelar com escolas é sintomática na parceria criada para a solução desses problemas ou carências, realizando-se encaminhamento a diversos serviços públicos, num momento muito mais precoce do que anteriormente se constatava.

Em caso de identificação de demandas não-atendidas de serviços públicos, que podem ser quantificadas pela comunidade com apoio da própria escola, tem-se na justiça, através de ações do Ministério Público, um canal inegável de expressão para seu reconhecimento.

São todas ações que permitem o desabrochar de novas dimensões do conflito e de novas possibilidades de resolução, de ação e de vínculos, tornando mais concreta a busca pela cidadania.

Compreende-se então, como aponta Pranis, que os propósitos da justiça restaurativa são mais amplos do que apenas o encontro face a face dos envolvidos, que representa antes de tudo uma estratégia para se atingir objetivos maiores. Na estrutura restaurativa, a comunidade é responsável por restabelecer as forças das vítimas, facilitar resoluções responsáveis para comportamentos danosos, dar suporte a ofensores, para que possam reparar os danos causados, estabelecer normas apropriadas para o comportamento de todos os membros e dar-se conta das causas subjacentes dos comportamentos danosos²⁷, encontrando alternativas e soluções para elas.

Por isso, essa dimensão comunitária deve assomar em relevância, e a escola é o espaço primeiro em que comunidades se rearticulam, notadamente aquelas marcadas por migração ou urbanização recentes, mas sobretudo pelo processo de individualização e isolamento que o mundo contemporâneo tende a nos inserir.

A parceria entre justiça e educação simboliza, então, a importância desse laço e um reforço dos valores comunitários de base, que hão de ser pensados, elaborados, clareados e afirmados em cada conflito.

Para tanto, e como aponta Bazemore, fundado em Van Ness e Strong, para além da reparação de danos dos afetados pela situação de conflito através de seu envolvimento nos círculos restaurativos, com a presença de seus suportes, inclusive de membros de suas comunidades, essa parceria de justiça e educação deve atender um terceiro eixo fundamental dessa nova concepção de resolução de conflitos: a de transformação do papel governamental e da comunidade, com uma mudança sistêmica.

Bazemore aponta que esse elemento envolve uma série de deslocamentos: mudança da missão dos agentes governamentais, como participação de alguns de seus membros em círculos restaurativos; *experts* do que seja o certo, o justo e o bom para aquela situação se tornem seus agentes provedores de suporte para que os afetados e a comunidade encontrem a solução mais adequada à situação; mudança de foco, com maior atenção à “vítima” e comunidade, bem como em um maior processo restaurativo em relação ao “ofensor”; alteração da estratégia de ação com incorporação de práticas restaurativas em suas ações; estabelecimento de canais de comunicação com a comunidade, quebrando, de um lado, a burocracia e promovendo, de outro lado, instâncias de articulação da comunidade, com o objetivo de que seja capaz de afirmar e clarear os sentidos de sua ação e os valores que marcam suas condutas; estímulo à apropriação coletiva da regra, do diálogo e da resolução de conflitos, buscando superar a apatia e desenvolver um sentimento de responsabilidade para com os problemas comunitários, com um maior engajamento cívico; desenvolvimento de habilidades específicas para a resolução de conflitos, para uma comunicação social mais eficaz.²⁸

Muitas dessas ações já foram indicadas neste texto. Talvez a que mais sobreleve seja essa dimensão última de suporte, que repensa o próprio exercício do poder institucional, visando o empoderamento das redes sociais primárias.

Entende-se, por isso, fundamental que uma sintonia teórica e prática do significado do trabalho em rede possa ser comungado por todos agentes governamentais.

Para tanto, tem-se claro que a rede de atendimento é essencialmente secundária àquela que mais diretamente lida com crianças e adolescentes, com a família e a comunidade em que se inserem - inclusive os laços não reconhecidos juridicamente, como de vizinhança, amizade, coleguismo de trabalho -, consideradas, portanto, como a rede primária²⁹ e que, embora tenham natureza distintas, notadamente pelo caráter organizado e técnico da rede secundária, é em prol da organização, estruturação, promoção e empoderamento da rede primária que a rede secundária, de atendimento, deve atuar. É isso que revela a sintonia do projeto restaurativo a um modelo legal que, originado no modelo participativo constitucional e que tanto destaque ganha na infância, conquista toda a área social, com a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social e a implementação do Sistema Único de Assistência Social.

Essa atuação qualificada deve observar alguns pressupostos, para alcançar eficiência e consequência em suas iniciativas.

Primeiro, de que o trabalho deve ser, mais que multi ou interdisciplinar, transdisciplinar. Isso implica, portanto, mais que um mero diálogo paralelo entre as disciplinas (enfoque multidisciplinar) ou do que uma coordenação dos trabalhos entre as disciplinas, fazendo com que a necessária troca de idéias entre os vários campos seja integrado por um conceito regente, superior a todas elas (enfoque interdisciplinar). O enfoque transdisciplinar reclama uma axiomática comum a um conjunto de disciplinas, em que todo um sistema educacional e de inovação científica seja coordenado a um nível múltiplo, a partir de uma postura comum do espírito (no sentido largo e filosófico do termo) para reger a ação em todas as esferas. Exige uma postura aberta, transistórica e humanista, que trabalhe rigorosamente e com consequência com a complexidade dos problemas, sem querer reduzi-los a uma única lógica, a um mero problema técnico, mas sim o considerando nas dimensões múltiplas que marcam a experiência humana e que, por conseguinte, incluem campos extensos, como a experiência interior, a artística e criativa, porque só então realmente serão capazes de atuar sobre a concretude da existência. Por tal razão, todo conhecimento e ação que se pretenda formular de modo múltiplo depende de uma postura superadora de preconceitos contra o olhar alheio sobre o modo como exercitamos nossas tarefas, despindo-nos de nossas defesas e da garantia de segurança que um modo tradicional de ação, de um lado, nos resguarda, mas, de outro, nos enrijece, desprovendo nossa própria atuação de sentido. A postura transdisciplinar reclama, pelo contrário, que nos abramos ao diálogo promotor da construção de sentidos coletivos de ação, que busquem garantir a promoção de direitos individuais e coletivos, a inclusão social e a promoção da cidadania, para além de regionalismos, nacionalismos e outras categorias reducionistas, mantendo aberto o espaço da individualidade.³⁰

É por esse caráter triplamente educacional, das instituições entre si componentes da rede secundária, de sua relação com a rede primária e, por fim, das duas com os indivíduos atendidos, num processo sempre dialógico e enriquecedor, sem hierarquias preestabelecidas, que a transdisciplinaridade se abre ao enfoque da multirreferencialidade, isto é, de uma linha de trabalho constantemente aberta ao heterogêneo, ao outro, que aponta os limites de nossa capacidade de ação e, portanto, a necessidade de interlocução e de construção, cada vez mais crescente, de redes.

As redes (mais do que a rede), então, são vistas como aliança de atores e de forças num bloco de ação política e operacional, articulada não em forma piramidal e por conseguinte hierárquica, mas sim através de uma interação comunicativa e transparente, pela qual as propostas possam ser apresentadas e legitimadas em uma avaliação coletiva e dinâmica, fazendo por isso mesmo que a totalidade daí resultante esteja sempre em diálogo com movimentos singulares que se apresentam em seu bojo. Nesse contexto, não é apenas um problema determinado que a leva à articulação, mas sujeitos, atores, forças para propiciar poder, recursos, dispositivos para a ação, para a auto-organização, auto-reflexão do coletivo, que

incorpora e repensa seus rumos na interlocução com as vertentes individuais que nele se processam.³¹

A articulação da rede de atendimento, em sua interface com a rede primária, não se pode fazer, contudo, apenas ideal e abstratamente. Ela se faz numa resposta às dificuldades concretas vividas por uma determinada comunidade.

Entende-se, por isso, que a articulação da rede deve se fazer em resposta a determinados desafios congregadores das forças políticas existentes na cidade, que se conectam em torno de questões específicas, para, posteriormente, se interconectarem, numa coordenação mais ampla, de incumbência não apenas do Poder Executivo, mas também do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, como responsável, nos termos do artigo 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente, por deliberar as diretrizes da política de atendimento e controlar as ações em todos os níveis, assegurando, nesse processo, a participação de todos. E também dos Conselhos de Assistência Social e de Segurança.

Essa dimensão de mudança de olhar institucional, quando relacionada aos valores que a presidem, é a que mais se expressa no projeto, que se vê como um processo no qual a ação se dá no encontro entre práticas e valores distintos, entre fundamentos e estratégias de ação. É nesse campo que o projeto vem se construindo. Ele não se apresentou fechado, mas elaborou-se e elabora-se a cada momento, diante de seus desafios concretos. Não se pretende, portanto, um modelo único, completo, mas a proposição de caminhos que tentam se estruturar e articular num mesmo processo de crítica e autocrítica formativos contínuos, que apontem falhas, potencialidades e novos desafios.

A seguir, veremos então como esses desafios se deram na prática.

Parte 2. Os desafios da ação: implementação prática e desenho do projeto

O projeto inspirou-se na concepção de articulação entre os sistemas de justiça e educação apresentada nos “Encontros pela Justiça na Educação”, realizados pela Associação Brasileira de Magistrados e Promotores da Infância e da Juventude (ABMP), procurando, pela justiça restaurativa, estabelecer um elo mais estreito entre os sistemas e estratégias de ação compartilhadas mais claras.

Uma primeira versão do projeto, menos complexa, foi elaborada quando eu me encontrava na titularidade da Vara da Infância e da Juventude da Comarca de Mairiporã e, com a colaboração do Centro Talcott, dirigido pelo Professor Pedro Scuro Neto, desenhamos o “Projeto da Serra”, envolvendo outras cidades da região. Esse projeto, à época, não foi implementado, por falta de recursos financeiros.

Ao assumir a Vara da Infância e da Juventude da Comarca de São Caetano do Sul, e havendo a possibilidade de financiamento pela Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), houve o chamamento de diversos atores para discussão coletiva do projeto. Com participação do Conselho Tutelar, do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, da Secretaria de Educação Municipal e da Diretoria Regional de

Ensino de São Bernardo do Campo, da OAB, da Polícia Civil e Militar e da Guarda Civil Municipal, e colaboração do Centro de Criação de Imagem Popular (CECIP), que assumiria a capacitação pedagógica do projeto, e da Rede de Comunicação Não-violenta, que faria a capacitação dos facilitadores, foi desenhada a estratégia de implementação.

Esse grupo, que se articulou como comitê gestor do projeto, procurou reunir-se bimestralmente para avaliação. Criou-se também uma rede de comunicação pela internet, com todos os participantes que se agregaram ao projeto.

A ação inicial se deu em reunião com todos os diretores de escola da cidade, na qual foram convidados a relatar se havia situações de violência em suas escolas e, em caso positivo, se lhes parecia interessante uma parceria com a justiça. Com as respostas positivas, o projeto lhes foi apresentado e eles convidados a refletir sobre o interesse de participação.

A seleção das escolas interessadas – a maioria – foi então realizada, com base em dados objetivos de exposição à situação de violência³², mas também dentre aquelas que contavam com diretoria estável e com abertura à participação juvenil. Três foram as escolas selecionadas no primeiro ano. Hoje, em seu segundo ano, todas as escolas da rede pública estadual estão envolvidas no projeto.

Professores, funcionários, pais, alunos-adolescentes e assistentes sociais do fórum foram selecionados para serem capacitados como facilitadores.

Juiz, promotor e conselheiros tutelares foram às escolas apresentar o projeto e procurar trabalhar a imagem que a população tinha de suas instituições, vistas apenas como repressivas e punitivas, procurando mostrar outros vieses de atuação.

Mais apenas do que falar, a presença de juizes, promotores e conselheiros tutelares se fez presente nas escolas para ouvir a comunidade escolar, procurar inteirar-se de seus problemas e tentar identificar em que medida o projeto e suas ações complementares poderiam atender às situações que de modo mais premente ali se verificavam.

O projeto estruturou-se em três eixos de ação:

1. Os círculos e práticas restaurativos, que contam com a participação da “vítima”, do “ofensor”, de seus suportes, pessoas significativas da comunidade - inclusive eventualmente do próprio Conselho Tutelar - e normalmente de dois facilitadores.

Os círculos buscam o atendimento dos dois primeiros eixos da concepção de justiça restaurativa: a reparação de danos e participação dos envolvidos e da comunidade, mas também, como visto, são o elemento de conexão entre dois sistemas, o educacional e o de justiça, e que, por sua lógica horizontal de resolução de conflitos, não apenas promoverá mudanças de atuação em cada um dos sistemas, como permitirá um ajuste entre os dois.

Os círculos restaurativos abrem-se, de fato, tanto para o sistema de justiça, como de educação; os círculos realizados em ambiente escolar ganham um caráter mais propriamente comunitário; o encaminhamento

dos casos do fórum às escolas tem uma dimensão mais restauradora, tornando-se mistos pela ponte que fazem entre um sistema e outro.

O encaminhamento de casos aos círculos pelas escolas atendem a conflitos entre alunos, entre alunos e funcionários e/ou professores, independentemente de quem seja visto inicialmente como agressor. A Diretoria de Ensino entendeu que se o professor é tido como agressor, a resolução do caso no círculo seria bastante para satisfazer uma resposta administrativa, o que propiciou a apropriação dos círculos como estratégia comum a todos, para a resolução dos conflitos.

Procurou-se garantir que a intenção da justiça não era tornar infracionais as condutas que até então, embora pudessem ter tal caráter tecnicamente, eram consideradas meramente disciplinares. Estabeleceu-se como estratégia que o encaminhamento dos acordos ao fórum se daria apenas após seu devido cumprimento, evitando-se a necessidade de tomada de providências automáticas e não desejadas pelos envolvidos, em caso de desrespeito ao que fora acertado. Ali chegando, os acordos – que resguardam o sigilo dos termos do conflito – são registrados, analisados pelo Ministério Público e homologados pelo juiz, que concede remissão. Respeita-se nesse caso o purismo da autonomia de vontade, sem intervenção judicial, quanto ao conteúdo dos acordos, ressalvada a observância aos direitos à dignidade e respeito e à proibição de medidas privativas de liberdade que cada envolvido há de merecer.

Nas escolas em que há crianças – pessoas com menos de 12 anos de idade –, os círculos foram chamados de “cirandas restaurativas”, fazendo-se seu encaminhamento ao Conselho Tutelar, quando necessário.

A realização de círculos nas escolas contou com a presença do Conselho Tutelar por vezes e demonstrou um incremento considerável na percepção de problemas sócio-familiares subjacentes, com encaminhamentos para atendimento pelo serviço público.

Quando a notícia do conflito chega diretamente ao fórum, normalmente via delegacia de polícia, faz-se sua avaliação durante a oitiva informal – realizada em audiência, com a presença do promotor de justiça, assistente social, defensor, juiz, adolescente, pais ou responsáveis e vítima, quando possível, ou em audiência de apresentação.

Havendo disposição de implicação mútua e abertura para resolução dos conflitos de modo amplo, os envolvidos são encaminhados para o trabalho de pré-círculo com as assistentes sociais, que agendam a resolução dos conflitos, em círculo, nas escolas. Nesses círculos, realizados sob encaminhamento do fórum, há presença de assistente social e de pessoas da própria escola, como facilitadores. Passou-se a adotar como princípio que o co-facilitador seja preferencialmente adolescente e aluno da escola, valorizando-se o protagonismo juvenil e a importância simbólica de que os próprios adolescentes se vejam identificados no processo de construção da justiça, numa paridade de poder com os adultos.

Pelo impacto maior da conduta na comunidade, notadamente por não ter o envolvido e seus suportes entendido suficiente a resolução do conflito em âmbito comunitário, considera-se eventualmente a recomendação de consideração de alguma ação por parte do adolescente para

resgate de confiança comunitária, sendo seu conteúdo determinado pelo próprio adolescente e seus suportes em círculo, observados sempre os princípios da dignidade e respeito e a proibição de previsão de medidas privativas de liberdade. Estimula-se que o adolescente identifique os campos de atuação em que veja um maior destaque pessoal, para que isso seja valorizado não apenas pessoalmente, mas também pela comunidade em que se insere. A presença eventual de responsáveis pela execução de medidas sócio-educativas busca facilitar o encontro de soluções viáveis de vinculação da ação com a comunidade.

Em razão da participação ativa da "vítima", não existe de antemão um critério fechado sobre os casos passíveis de serem resolvidos por esse processo de justiça restaurativa. O critério último é o de aceitação pelos envolvidos, podendo, desse modo, com o preparo a eles dado, possibilitar inclusive que crimes hoje considerados violentos, como roubo e estupro, se a vítima assim aquiescer e havendo receptividade por parte do agressor, serem objeto de um processo restaurativo.

Os acordos são posteriormente encaminhados ao fórum, para análise pelo promotor de justiça, e homologados pelo juiz, concedendo-se remissão cumulada com as medidas previstas em acordo. Em caso de não cumprimento, as razões são verificadas e, eventualmente, abre-se a possibilidade de realização de novo círculo, se necessário.

Deve ficar registrado que a participação nos círculos é sempre voluntária e é precedida da assinatura de termo de concordância, no qual consta explicação sucinta do procedimento e de seus objetivos. É colhida, ao final, declaração dos envolvidos, quanto ao cumprimento do acordo.

Em caso de discordância de participação da vítima, fez-se já círculo com sua representação por outro conciliador, com compromissos bastante significativos e cuidadosos para com ela.

Há acompanhamento do trabalho dos conciliadores, com supervisão pelo capacitador. Pretende-se a utilização de câmera de filmagem para o processo pedagógico dos facilitadores.

No primeiro ano de projeto, foram capacitados 10 conciliadores e, descontados os meses de capacitação, foram realizados em seis meses 42 círculos restaurativos, dos quais apenas em um não houve cumprimento.

Neste segundo ano, serão capacitados cerca de 60 conciliadores, para 12 escolas estaduais que contem com classes de quinta série em diante.

2. Facilitação de mudanças educacionais: a realização dos círculos restaurativos nas escolas implica uma mudança radical no modo de resolução de conflitos, não mais vertical e excludente, mas horizontal e restauradora. Para tanto, torna-se necessária a tradução dessas práticas na dinâmica escolar cotidiana e a incorporação de elementos restaurativos no modo de funcionamento da escola como um todo, promovendo, com isso, a mudança do sistema educacional, com uma maior reflexão sobre o papel da justiça em seu bojo. Em paralelo com o que se dá na justiça, espera-se que o próprio processo pedagógico ganhe em concretude e conexão com a vida, inclusive com a inclusão de temas transversais.

A escola, de fato, é espaço em que se verificam igualmente processos violentos, seja em seu aspecto simbólico, nas lições de Bourdieu e

Passeron, pela desqualificação de determinados segmentos sociais classificados como incompetentes, seja pela falta de diálogo, que muitas vezes impera nas relações entre professores e alunos, implicando uma escalada da violência em suas várias expressões, de psicológica à física. A introdução de um modelo de resolução não-violenta de conflitos, nessa parceria entre justiça e educação, permitiria assim aos próprios educadores aprender a ouvir seus alunos e ensiná-los a escutar e a fazer perguntas para investigar o que o outro está pensando e sentindo. Se manter a disciplina, dizem as pesquisas, é um dos maiores problemas dos professores, a introdução de um modelo como este, de justiça restaurativa, implicaria em fazer com ela deixe de ser imposta (heterodisciplina), procurando, pelo contrário, investir no desenvolvimento de autodisciplina (*self mastery*). Se o sistema disciplinar da escola espelha a justiça tradicional, punitiva e estigmatizadora, o projeto pretende contribuir para reeducar as escolas e os educadores para um modelo dialógico, mais inclusivo e mais democrático, prevenindo que da indisciplina se chegue ao cometimento de atos infracionais. Daí a importância prévia a toda instauração de círculos restaurativos, que a prática mediadora e conciliatória se faça presente nas relações escolares e na vida das pessoas.³³

As estratégias para isso são várias. Oferecem-se às escolas possibilidades de engajamento, para transformação desse perfil, a serem escolhidas por cada unidade e por sua comunidade: o estabelecimento conjunto, por direção, professores, alunos e comunidade, da missão e dos valores da escola; o estabelecimento, a cada começo de ano, das regras e direitos a serem exercitados em classe, a partir dos objetivos que se pretendam coletivamente alcançar, dando-lhes sentido e concretude, é fundamental para o processo de empoderamento e de autonomia³⁴; a gradação de mecanismos de resolução de conflitos, a partir de círculos concêntricos, em que o grupo é afetado na mesma ordem em que novos suportes se fazem necessários para o encontro de soluções³⁵, que ao mesmo tempo reforcem as regras e os direitos consensualmente estabelecimentos pelo grupo, permitindo não só que a singularidade da dissensão manifestada pelo suposto violador possa ganhar em expressão e, nisso, um outro ganho em concretude de sentido possa se estabelecer, como, ainda, novas dimensões do conflito possam vir à tona. Nesse sentido, desde uma investigação a uma discussão restaurativa, da mediação do conflito a pequenos círculos restaurativos, até o envolvimento de círculos maiores, com a presença de toda a classe, ou mesmo de suportes externos.

Para essas capacitações, paralelas à dos facilitadores de círculos, foram chamados diretores e coordenadores pedagógicos, assim como supervisores de ensino.

Essas mudanças devem ser preparadas e devidamente conduzidas, sendo um dos objetivos da oficina justamente a elaboração desse processo, segundo regras extraídas de pesquisas e da experiência. Segundo Madza Ednir, responsável pelas capacitações:

- mudanças educacionais são jornadas, não eventos. Mudanças levam tempo, porque não é de um dia para o outro que as pessoas mudam sua maneira de pensar e, conseqüentemente, de agir (M. Fullan);

- mudanças educacionais envolvem cuidar das pessoas e das organizações: pessoas são a chave das mudanças e organizações oferecem um lar para essas mudanças. O principal fator das mudanças são as pessoas, e não os equipamentos ou os materiais pedagógicos;

- mudanças requerem propósito compartilhado, com clareza sobre por que, o quê e como mudar, sempre com foco na aprendizagem dos alunos;

- mudanças educacionais requerem a participação de todos os indivíduos e de todas as partes do sistema; é fundamental pensar de forma sistêmica, criando massa crítica e relacionando a escola ao seu contexto;

- mudanças possuem aspectos previsíveis (crises “normais”, queda de desempenho, etc.) e podem ser gerenciadas;

- para que sejam ambientes acolhedores para as mudanças, as escolas precisam transformar-se em organizações que aprendem, isto é, onde existe uma cultura que estimula o diálogo profissional e uma constante reflexão sobre a prática.

3. Articulação da rede de atendimento e suporte às escolas: a necessidade de suporte social a todos os afetados implica uma mudança do papel governamental da justiça.

Já se viu o quanto essas mudanças operam no ambiente escolar. No âmbito da justiça, teoricamente também se apontou o quanto a mudança se dá, com a passagem de um papel de experts do que seja o certo, o justo e o bom, para aquela situação, tornando seus agentes provedores de suporte e de colaboração para que os afetados e a comunidade encontrem a solução mais adequada à situação, observados os direitos fundamentais de respeito, dignidade e não-privação de liberdade, bem como certa proporcionalidade.

A justiça, contudo, não promove sozinha a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes. Ela é parte de um sistema maior, o de garantias de direitos de crianças e adolescentes, que agrega não apenas o sistema de justiça (Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Polícia Civil e Militar), como o sistema administrativo de atendimento (relacionado aos órgãos, serviços e programas governamentais e não-governamentais que exercem as medidas de proteção especial e sócio-educativa – Conselhos de Direitos e Tutelares) e o sistema de políticas setoriais (saúde, educação, assistência social, etc.).

Para tanto, sob coordenação do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, tornou-se necessária a (re-)articulação do sistema. Foram então realizadas reuniões mensais de articulação entre todos os atores da rede secundária e do sistema de garantias, procurando-se estabelecer sentidos comuns, fluxos e revisão de práticas, que pudessem se tornar diretrizes da política de atendimento a adolescentes em conflito com a lei.

A deliberação das diretrizes da política de atendimento, nesses termos, não se pode fazer senão através da articulação dos atores, numa construção democrática e participativa de todos, visando ter efetiva densidade e engajamento. Foi essa a premissa do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, ao promover a reunião de todas as entidades

relacionadas ao atendimento das várias políticas em prol de crianças e adolescentes de São Caetano do Sul.

A escolha de iniciar a articulação da rede de atendimento pelo adolescente em conflito com a lei deveu-se à premência de enfrentamento de uma situação de inexistência, até então, de política pública municipal para atendimento desses adolescentes. De outro lado, o próprio projeto piloto nacional de justiça restaurativa, dependia, ele também, de uma articulação mais sintônica da rede de atendimento e do sistema de justiça.

Convidaram-se então as seguintes entidades: Polícia Militar, Guarda Civil, Polícia Civil, Ministério Público, Serviço Técnico do Fórum, OAB, Juiz, Conselho Tutelar, FEBEM e entidade municipal responsável pela execução de medidas em meio aberto; educação municipal, educação estadual, entidades ligadas à educação, representantes da assistência social, entidades de apoio familiar, representantes da saúde, inclusive saúde mental; entidades de tratamento da drogadição; entidades de tratamento ao alcoolismo; representante do prefeito; representante do Legislativo; Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

A articulação da rede foi pensada através de seis etapas ideais, três das quais imbricadas:

Primeira etapa: a reunião de cada um dos atores e a apresentação de suas atividades, seguindo a ordem de um fluxo de atendimento, tal qual previsto em lei e apresentado acima. O Poder Executivo, Legislativo e o próprio Conselho, por serem transversais e responsáveis pelas políticas públicas, foram deixados para o final, justamente para poderem se colocar como os agentes coordenadores do processo. Esta etapa é fundamental porque a articulação da rede depende de que todos se conheçam e entendam a participação e importância de cada qual no processo, do contrário não seria possível se pensar o conjunto da ação em sua dinâmica.

Segunda etapa: reflexão coletiva sobre o objetivo comum que passa a ação da rede, no caso com adolescentes em conflito com a lei, do momento da responsabilização ao de sócio-educação. É uma etapa de maturação de sentido, que deve aflorar pela participação de todos, numa construção coletiva de saberes e de conhecimento, que se articulará com a ação da rede e deverá ao mesmo tempo norteá-la, como ser confrontado pelos desafios que se colocarem às ações. Esta etapa é fundamental para que seja amadurecido o diálogo e as pessoas se sintam legitimadas a falar umas sobre as outras, ganhando em confiança e em poder de participação e de "condução" do processo.

Terceira etapa: reflexão, identificação e reconhecimento de como a tarefa de cada ator influencia a tarefa dos demais parceiros, e como sua tarefa é afetada pelas dos demais nessa rede. Esta etapa iniciou-se pela porta de entrada da rede, a polícia, primeiro foco de atenção de todos os atores. A polícia foi convidada a comentar como sua tarefa é afetada pelas dos demais e em que ela sente que eles poderiam ajudá-la. Em seguida, cada um responde a essa solicitação e, ao mesmo tempo, diz como a tarefa da polícia afeta a sua atividade.

Essas duas etapas, a segunda e a terceira, estão imbricadas, porque só assim o sentido se inter-relaciona com a ação, e um alimenta o

outro. Da junção dessas duas etapas se chega a uma quarta, objetivo deste diálogo, de tentativa de sistematização e de construção de novas possibilidades de ação, isoladas ou compartilhadas, em vista do objetivo comum que marca a conjunto das ações. Isso se dará para cada foco de atenção da rede, ou seja:

Fase inicial: Polícia (Militar, Civil, Guarda Civil);

Fase intermediária: conselho tutelar e justiça (Judiciário, Ministério Público, OAB e setor técnico), até mesmo por fazerem a interface entre um e outro momento;

Fase final: execução da medida (com entidades de atendimento, governamentais e não-governamentais).

Quinta etapa: construção do fluxo geral de ação, com detalhamento de um modo de atendimento, de defesa e de responsabilização e sócio-educação, concomitantemente.

Sexta etapa: edição de uma resolução do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, fruto da construção coletiva e democrática, estabelecendo-se as diretrizes da política de atendimento.

Uma sétima etapa se dará, ao cabo da articulação da rede, em torno de outras temáticas. A percepção coletiva do papel da família no processo formativo desses adolescentes colocou desde logo a necessidade de articulação da rede de atendimento apoio sócio-familiar, sem deixar de lado temas como abuso e exploração sexual, trabalho infantil, crianças e adolescentes com deficiência ou transtornos psíquicos.

O Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente entende, todavia, que a rede não é a mera construção das diretrizes da política de atendimento, mas também o controle de suas ações, e não por outra razão, o artigo 88, inciso II do Estatuto da Criança e do Adolescente prevê esses dois enfoques de sua atuação. Por conseguinte, posteriormente à edição das resoluções, necessária se fará a manutenção da articulação, por meio de reuniões periódicas de avaliação dos fluxos e curtos-circuitos dos fluxos, visando não apenas estabelecer-se um canal de comunicação e de interação entre o Conselho e os órgãos executores dos programas de atendimento e das ações políticas, como também para reflexão sobre os desafios e dificuldades de sua implementação, inclusive na relação com as redes primárias.

Em razão dessa articulação, estruturou-se a política municipal de atendimento ao adolescente em conflito com a lei, com a municipalização da execução das medidas sócio-educativas.

Estabeleceu-se todo um conjunto de ações que permitirá uma visão mais compreensiva da problemática apresentada pelo adolescente, quando em conflito, envolvendo a polícia, numa ação com foco mais protetivo e de chamamento à responsabilidade das famílias.

Preconizou-se o envolvimento mais precoce do Conselho Tutelar na problemática apresentada nas escolas e identificada pela polícia, procurando-se articular o atendimento inicial.

A importância dos grêmios estudantis e do protagonismo juvenil, com apoio da rede de ensino, foi ressaltada, para a criação de projetos sociais que mobilizem adolescentes envolvidos em conflitos, procurando inseri-los

em ações que satisfaçam suas demandas, mas que ganhem sentido e reconhecimento social.

Problemáticas que ganham uma dimensão estrutural foram quantificadas e reduzidas às suas devidas proporções, recuperando sentimento da possibilidade de sua administração, notadamente aquelas que mais afetam as escolas. A Secretaria de Saúde comprometeu-se a realizar um trabalho focado com famílias e adolescentes que mais se envolviam em situações conflituosas em ambiente escolar e comunitário, além de uma ação esclarecedora geral de cunho preventivo.

Paralelamente, a rede de entidades sócio-assistenciais da cidade iniciou articulação por ocasião da estruturação do Sistema Único de Assistência Social, fazendo-se levantamento do modo de atendimento prestado às famílias, que caminha para a retomada do mesmo processo realizado em relação ao atendimento prestado a adolescentes em conflito com a lei.

Esse impacto das dinâmicas familiares nas práticas violentas por adolescentes foi determinante na elaboração de um projeto complementar de justiça restaurativa e comunitária voltado à violência doméstica e conflitos de vizinhança, no qual se prevê, com concurso da OAB, da polícia e da Secretaria de Saúde, serviços de apoio às vítimas.

A dimensão dialógica e participativa do projeto “Justiça e educação: parceria para a cidadania” se apresenta, portanto, em vários graus e eixos de implementação. Sua aparente complexidade se resolve na ação colaborativa e comprometida de diversos atores que, vendo-se participes de um projeto que os transcende e dá sentido e novos horizontes à sua ação, procuram encontrar-se para abrir esses novos caminhos.

Ao criar um espaço comunitário próprio de reflexão sobre suas ações, seus conflitos, seus valores, suas possibilidades de transformação, o projeto pretende fomentar a mesma dinâmica de desconstrução para reconstrução, vista nos círculos, entre as instituições que a ele se vinculam, colocando-as num processo igualmente transformador, por se verem na necessidade, elas também, de se rearticularem, se repensarem e se voltarem a quem se destinam, aquelas comunidades primeiras, as redes sociais e familiares primárias e as pessoas envolvidas em situações de conflito.

É portanto nesse ponto de intersecção e de tensão entre ética, direito e política que o projeto procura encontrar as suas forças para uma ação construtiva de um modelo socialmente democrático e pautado na busca de cidadania, emancipação e justiça social para a resolução de conflitos envolvendo adolescentes, suas famílias e comunidades.

Notas

1. ZEHR, Howard, *Changing lenses*, p. 184.
2. BRAITHWAITE, John; ROCHE, Declan, Responsibility and restorative justice, in BAZEMORE, Gordon; SCHIFF, Mara, *Restorative community justice*, p. 63 e ss.
3. MELO, Eduardo Rezende, Justiça restaurativa e seus desafios históricos-culturais, in SLAKMON, Catherine et al. (Org.), *Justiça restaurativa*, p. 53 e ss.
4. MONTAIGNE, Michel de, Ensaios, *Livro terceiro*, cap. 13, p. 361. DERRIDA aponta que o sentido da expressão é não mistério de seu poder, mas o fundamento místico de sua autoridade.
5. FOUCAULT, Michel, *Dits et écrits, L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté*, p. 708 e ss.
6. DERRIDA, *Force de loi*, p. 38.
7. DERRIDA, idem, p. 38-39
8. DERRIDA, idem, p. 45.
9. DERRIDA, idem, p. 45 e 35.
10. MELO, Eduardo Rezende, *Nietzsche e a justiça*, p. 77 e ss e 179 e ss.
11. ADORNO, Theodor, *Educação e emancipação*.
12. BOLLE, Willi, A idéia de formação na modernidade, in GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo, *Infância, escola e modernidade*, p. 17.
13. FOUCAULT, Michel, ob. cit.
14. GAGNEBIN, Jeanne-Marie, Infância e pensamento, in GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo, *Infância, escola e modernidade*, p. 97 e ss.
15. GAGNEBIN, Jeanne-Marie, *História e Narração em Walter Benjamin*, p. 89.
16. DERRIDA, p. 46.
17. ADORNO, Theodor. *Educação e emancipação*, p.104.
18. MELO, Eduardo Rezende, ob. cit.
19. CHRISTIE, Nils, *Los limites del dolor*.
20. ZEHR, Howard, *Changing lenses*; idem, *The little book of restorative justice*.
21. ADORNO, Theodor, *Educação e emancipação*; idem; *Dialética do Esclarecimento*.
22. MELO, Eduardo Rezende, *Nietzsche e a justiça*, p. 48 e ss. e 136 e ss.
23. MELO, Eduardo Rezende, *Nietzsche e a justiça*, p. 131.
24. ANDRADE, Elaine Nunes, *Rap e educação, rap é educação*; ROCHA, Janaina et al. *Hip hop: a periferia grita*.
25. SHEARING, Clifford, Transforming security: a South African experiment, in STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John, *Restorative justice and civil society*, p. 14 e ss.
26. SANICOLA, Lia, *L'intervention de réseaux*; FOLGHERAITER, Fabio, *Operatori sociali e lavoro di rete*; SANICOLA, Lia et al., *Metodologia di rete nella giustizia minorile*; DI NICOLA, Paola, *La rete: metafora dell'appartenenza*.

27. PRANIS, Kay, Restorative values and confronting family violence, in STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John (Eds.), *Restorative justice and family violence*, p. 25.
28. BAZEMORE, Gordon, *Restorative justice and juvenile justice reform*.
29. SANICOLA, Lia, *L'intervention de réseaux*; Folgheraiter, Fabio. *Operatori sociali e lavoro di rete*; SANICOLA, Lia et al., *Metodologia di rete nella giustizia minorile*; DI NICOLA, Paola. *La rete: metafora dell'appartenenza*.
30. Cf. RASCH, W., Interdisziplinär, in RITTER, Joacheim; GRÜNDER, Karlfield, *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, p. 476 e ss.
31. FALEIROS, Vicente de Paula; FALEIROS, Eva T. Silveira (Coords.), *Circuitos e curto-circuitos...*
32. Levantamentos feitos pelo Conselho Tutelar, Vara da Infância e Juventude, Polícia e Diretoria Regional de Ensino.
33. Colaboração de Madza Ednir.
34. ROGERS, Bill. *You know the fair rule*.
35. The National Center for Restorative Justice in Education: <<http://www.transformingconflict.org>>.

Referências

- ADORNO, Theodor. *Zur Lehre von der Geschichte und von der Freiheit*. Frankfurt: Suhrkamp, 2001.
- _____. *Probleme der Moralphilosophie*. Frankfurt: Suhrkamp, 1997.
- _____. Theodor. *Educação e emancipação*. São Paulo, Paz e Terra, 1995.
- _____. Theodor. *Minima Moralia*. São Paulo: Ática, 1993.
- _____. Theodor. *Negative Dialektik*. Frankfurt: Suhrkamp Taschenbuch, 1975.
- _____. Theodor. *Erziehung zur Mündigkeit*. Frankfurt: Suhrkamp Taschenbuch, 1971.
- ANDRADE, Elaine Nunes (Org.). *Rap e educação, rap é educação*. São Paulo: Summus, 1999.
- BAZEMORE, Gordon; SCHIFF, Mara. *Juvenile justice reform and restorative justice: building theory and policy from practice*. Portland, Oregon: Willian Publishing, 2005.
- _____. *Restorative community justice*. Portland, Oregon: Willian Publishing, 2001..
- BENJAMIN, Walter. *Zur Kritik der Gewalt*. Frankfurt: Suhrkamp, 1965.
- BOBBIO, Norberto. *Direito e Estado no pensamento de Emanuel Kant*. 2. ed. Brasília: UNB, 1969.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, GianFranco. *Dicionário de política*. 4. ed. Brasília: UNB, 1992.
- BOLLE, Willi. A idéia de formação na modernidade. In: GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. *Infância, escola e modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.
- BRAITHWAITE, John; ROCHE, Declan. Responsibility and restorative justice. In: BAZEMORE, Gordon; SCHIFF, Mara. *Restorative community justice*. Portland, Oregon: Willian Publishing, 2005.

- BURSIK JR., Robert J.; GRASMICK, Harold. *Neighborhoods and crime: the dimensions of effective community control*. New York: Lexington Books, 1993.
- CASSIRER, Ernst. *Kant, vida y doctrina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- CHRISTIE, Nils. *Los limites del dolor*. Mexico: Fondo de cultura económica, 1988.
- CONSEDINE, Jim. *Restorative justice. Healing the effects of crime*. Lyttelton, New Zealand: Ploughshares Publications, 1999.
- CONSEDINE, Jim; BOWEN, Helen. *Contemporary themes and practice*. Lyttelton, New Zealand: Ploughshares Publications, 1999.
- CRAWFORD, Donna; BODINE, Richard. *Education, 1996: a guide to implementing programs in schools, youth-serving organizations and community and juvenile justice settings*. Program report. Washington: U.S. Department of Justice, Office of Juvenile Justice and Delinquency Prevention, 1996.
- DELEUZE, Gilles. *Nietzsche et la philosophie*. Paris: PUF, 1999.
- _____. *Nietzsche*. Paris: PUF, 1999.
- _____. *A filosofia critica de Kant*. Lisboa: Edições 70, 1994.
- DERRIDA, Jacques. *Force de loi: Le fondement mystique de l'autorité*. Paris: Galilée, 1994.
- DIAS, Jorge de Figueiredo. *Liberdade, culpa, direito penal*. Coimbra: Coimbra Editora, 1983.
- DI NICOLA, Paola. *La rete: metáfora dell'appartenenza. Analisi strutturale e paradigma di rete*. Milano: Francoangeli, 2003.
- DONZELOT, Jacques. *A policia das familias*. Rio de Janeiro: Graal, 1986.
- DULCKEIT, Gerhard. *0 Naturrecht und positives Recht bei Kant*. Aalen: Scientia Verlag, 1987.
- EWALD, François. *Foucault, a norma e o direito*. Lisboa: Vega, 1993.
- FALEIROS, Vicente de Paula; FALEIROS, Eva T. Silveira (Coords.). *Circuitos e curto-circuitos: atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes*. São Paulo: CECRIM; Veras, 2001.
- FERRARIO, Franca. *Il lavoro di rete nel servizio sociale*. Roma: Carocci, 2003.
- FOLGHERAITER, Fabio. *Operatori sociali e lavoro di rete*. Trento: Erickson, 1994.
- FONSECA, Márcio Alves. *Michel Foucault e o direito*. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- FOUCAULT, Michel, 1996. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro, Nau.
- _____. *Vigiar e punir*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 1989.
- _____. *História da sexualidade: a vontade de saber*. Rio de Janeiro: Graal, 1988.
- _____. *História da sexualidade: o cuidado de si*. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- _____. *Dits et écrits (1954-1988)*. Paris: Gallimard, 1994.
- GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e método*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.
- GAGNEBIN, Jeanne-Marie. *História e narração em Walter Benjamin*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

- _____. *Infância e pensamento*. In: GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo. *Infância, escola e modernidade* São Paulo: Cortez, 1997.
- GHIRALDELLI JÚNIOR, Paulo (Org.). *Infância, escola e modernidade*. São Paulo: Cortez, 1997.
- HÖFFE, Otfried. *Immanuel Kant*. Barcelona: Herder, 1986.
- HULSMAN, Louk; CELIS, J. Bernat de. *Sistema penal y seguridad ciudadana: hacia una alternativa*. Barcelona: Ariel, 1984.
- JAEGER, Werner. *Paideia. A formação do homem grego*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1995.
- JENSEN, Gary F.; ROJEK, Dean G. *Delinquency and youth crime*. Prospect Heights, Illinois: Waveland press, 1998.
- KANT, Immanuel. *Idéia de uma história universal de um ponto de vista cosmopolita*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004.
- _____. *Metafísica dos costumes: parte 1*. Lisboa: Edições 70, 2004.
- _____. *Metafísica dos costumes: parte 2*. Lisboa: Edições 70, 2004.
- _____. *Die Metaphysik der Sitten*. Frankfurt: Suhrkamp, 1997.
- _____. *Crítica da razão prática*. Lisboa: Edições 70, 1994.
- _____. *Crítica da razão pura*. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1994.
- _____. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 1992.
- _____. *A paz perpétua e outros opúsculos*. Lisboa: Edições 70, 1992.
- LALANDE, André. *Vocabulário técnico e crítico da filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- MARQUES, Antonio Emilio Sendim; BRANCHER, Leoberto Narciso. *Pela Justiça na Educação*. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.
- MCDONALD, John et al. *Real justice. Training manual. Coordinating family group conferences*. Pipersville: Piper's Press, 1995.
- MELO, Eduardo Rezende. *Justiça restaurativa e seus desafios históricos-culturais*. In: SLAKMON, Catherine et al. (Org.), *Justiça restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005.
- MELO, Eduardo Rezende. *Nietzsche e a justiça*. São Paulo: Perspectiva, 2004.
- NEW ZEALAND. Ministry Of Social Development. *Achieving effective outcomes in youth justice: final report*. Wellington, February 2004.
- NIETZSCHE, Friedrich. *Sämtliche Werke*. Berlin: Walter de Gruyter, 1988.
- PATON, H. J. *The categorical imperative: a study in Kant's moral philosophy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1971.
- PRANIS, Kay. *Restorative values and confronting family violence*. In: STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John (Eds.). *Restorative justice and family violence*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- RASCH, W. Interdisziplinär. In: RITTER, Joaheim; GRÜNDER, Karlfield. *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Basel; Stuttgart: Schwabe.
- RITTER, Joachim; GRÜNDER, Karlfried (Orgs.). *Historisches Wörterbuch der Philosophie*. Basel; Stuttgart: Schwabe.

- ROCHA, Janaina; DOMENICH, Mirella; CASSEANO, Patricia, 2001. *Hip hop: a periferia grita*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- ROGERS, Bill. *You know the fair rule: strategies for making the hard job of discipline in schools easier*. Financial Times Prentice Hall, 1997.
- ROSENBERG, Marshall. *Nonviolent communication: a language of life*. Encinitas, CA: Puddle Dancer Press, 2003.
- SHEARING, Clifford. Transforming security: a South African experiment. In: STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John. *Restorative justice and civil society*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- SANICOLA, Lia et al. *Metodologia di rete nella giustizia minorile*. Napoli: Liguori, 2002.
- SANICOLA, Lia et al. *L'intervention de réseaux*. Paris: Bayard, 1994.
- SCURO NETO, Pedro. Por uma justiça restaurativa 'real e possível'. *Revista da Ajuris*, Porto Alegre, v. 99, p. 193-208, set. 2005.
- SLAKMON, Catherine et al. (Orgs.) *Justiça restaurativa*. Brasília, DF: Ministério da Justiça e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 2005.
- STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John. *Restorative justice and civil society*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- STRANG, Heather; BRAITHWAITE, John (Eds.). *Restorative justice and family violence*. New York: Cambridge University Press, 2002.
- TERRA, Ricardo. *Kant & o direito*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.
- _____. *Passagens: estudos sobre a filosofia de Kant*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2003.
- TORRETTI, Roberto. *Manuel Kant: estudio sobre los fundamentos de la filosofía crítica*. 2. ed. Buenos Aires: E. Charcas, 1980.
- UMBREIT, Mark. S. *The handbook of victim offender mediation: an essential guide to practice and research*. San Francisco: Jossey Bass, 2001.
- WEITERKAMP, Elmar G.M.; KERNER, Hans-Jürgen (Orgs.). *Restorative justice: theoretical foundations*. Portland, Oregon: Willian Publishing, 2002.
- ZEHR, Howard. *Critical issues in restorative justice*. Monsey, NY: Criminal Justice Press, 2004.
- _____. *The little book of family group conferences*. New Zealand style. A hopeful approach when youth cause harm. Intercourse, PA: Good Books, 2004.
- _____. *The little book of restorative justice*. Intercourse, PA: Good booksm, 2002.
- _____. *Changing lenses: a new focus for crime and justice*. Scotdale: Herald press, 1995.

Capítulo 31 - Justiça, responsabilidade e coesão social: reflexões sobre a implementação da justiça restaurativa na Justiça da Infância e da Juventude em Porto Alegre

Leoberto Narciso Brancher*

Era uma manhã de inverno, no mês de julho de 2005, quando, encurralado por ameaças e agressões que estariam sendo impostas a ele e à sua família pela vítima, um rapaz de 17 anos eliminou com cinco disparos calibre 38 o vizinho hostil. Ocorrido num subúrbio de uma outrora pacata cidade de colonização alemã do interior gaúcho, o homicídio do entregador de jornal pelo filho da dona do carrinho de cachorro quente – fato pelo qual o rapaz foi condenado e preso – retrata uma realidade na qual se tornou comum a utilização de meios violentos, incluindo homicídios, como meio de resolução mesmo dos conflitos mais banais. No caso, a execução da vítima foi o momento culminante de uma sucessão de desentendimentos iniciados oito meses antes, em razão de uma briga entre dois cachorros da vizinhança. Desde então, por três vezes antes do homicídio, em ocorrências diferentes, o problema aportou no sistema de justiça, à busca de pacificação.

Os relatos do adolescente autor do homicídio e de sua mãe perante o juiz¹ apresentam uma síntese notável do quadro de violência evoluindo sob as vistas e, de certa forma, sob a discreta contribuição do sistema de justiça:

“Adolescente: O que posso dizer para o senhor eu tentei resolver até um pouco da outra maneira, da maneira certa, demos queixa dele várias vezes, que ele tentou me matar, que ele tinha arma em casa, que ele agredia a minha família, ninguém fez nada, a polícia não fez nada. Isso começou com outro vizinho que tomou as dores do meu cachorro, brigou com a cadela do vizinho e ele tomou as dores. Daí ele não deixava a minha mãe passar com o carrinho de cachorro quente, que a minha mãe vendia, não deixava passar em cima da calçada porque a calçada era dele. Pregava madeira na calçada, botava a moto, não deixava passar. A mãe deu queixa dele sobre isso aí, daí começou a rixa de

* Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. Juiz de direito no Estado do Rio Grande do Sul desde 1990, atualmente é titular da 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre. Professor de Direito da Infância e Juventude e Coordenador do Núcleo de Estudos em Justiça Restaurativa da Escola Superior da Magistratura da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS). Coordenador do projeto “Justiça para o Século 21”, que objetiva implantar práticas restaurativas para resolver situações de violência envolvendo crianças e jovens em Porto Alegre.

família. Cada vez foi aumentando. Juiz: Moravam perto? Adolescente: Vizinhos. Juiz: De lado? Adolescente: É, tinha uma casa no meio. Juiz: Você não viu outra maneira de resolver isso? Adolescente: De repente até teria, mas... Juiz: Você não viu, só viu essa. Você se sentia muito ameaçado por ele? Adolescente: Bastante, tanto que eu não ficava mais em casa. Estava morando na casa de uma prima minha porque eu não podia chegar em casa, ele ficava me esperando em casa. Juiz: Tinha acontecido alguma coisa entre você e ele concretamente? Adolescente: Uma vez ele veio atrás de mim, ele até efetuou alguns disparos de arma atrás de mim, eu consegui fugir dele. Juiz: Ele atirou? Adolescente: Atirou em mim. Eu fui na delegacia, dei queixa dele. Falei que tinha vindo armado atrás de mim, estava ele e mais um cara de moto. A gente teve audiência eu, ele e a mãe, não fizeram nada, não aconteceu nada. Juiz: Vocês tiveram a oportunidade de se encontrar depois no foro? Adolescente: Sim, ele até falou para o juiz, se arriando no juiz, "se o senhor quiser o senhor pode ir lá procurar, o senhor não vai achar arma em casa". O juiz falou "tu acha que eu sou trouxa", ele já batia de frente até com o juiz, ele é assim. Juiz: Antes de tudo que aconteceu vocês estavam com esses problemas e já tinham registrado duas queixas, uma por causa da tua mãe, e outra por causa dessa tua. Foram duas? Mãe: Não, foram mais. Juiz: A senhora pode falar. Mãe: Porque ele não deixava eu passar em cima da calçada ele colocava a moto na calçada. Juiz: A senhora tinha que sair ali para ir trabalhar com o carrinho de cachorro quente? Mãe: Sim. Eu tinha ido na delegacia, eu tinha ido na prefeitura, levei azulzinho lá. Uma vez multaram e nada adiantava, ele trabalhava no jornal. Então um amigo meu deu a idéia de nós tirar uma fotografia da moto em cima da calçada e publicar no jornal. Juiz: O jornal "dele"? Mãe: É o único da cidade, mas pelo menos podia ser que ele ia ganhar uma represália, alguma coisa. O meu amigo foi tirar a foto e ele e o pai dele saíram de dentro do pátio, o pai dele segurou o meu amigo e ele deu com um pedaço de pau. Aí chegaram duas viaturas. Juiz: Bateu nele? Mãe: Bateu muito, ficou muito, mas o meu amigo não fez lesão corporal. Juiz: Não fez exame? Juiz: Não, ele foi na delegacia, até nas audiências do [adolescente], ele deu depoimento também. No outro dia de manhã eu saí de casa um pouco antes das 8 e quando eu estou passando na calçada deles a mãe do [vítima] levantou o cabo de vassoura e me deitou no chão. Juiz: O que quer dizer isso? Mãe: Me derrubou no chão. Juiz: A paulada? Mãe: Eu segurei o cabo. Juiz: Aí a senhora se desequilibrou? Mãe: Sim, e caí no chão. Como ela via que eu não largava o cabo para dar em mim ela me puxou os cabelos, eu não larguei o cabo daí ela me mordeu a mão. Eu até fiz corpo e delito. Mas depois do que aconteceu eu... Juiz: Depois do quê? Mãe: Depois do que o [adolescente] fez eu não continuei esse processo com ela, eu vim de muda. Juiz: A senhora se mudou? Mãe: Sim, na hora. Juiz:

A senhora tinha combinado com ele que ele tomasse “providências”? Juiz: Não, inclusive ele já vinha uns dois meses me pedindo para me mudar, sair daquela casa. Juiz: Ele [adolescente] já tinha saído? Mãe: Sim, mas aquela casa era herança do meu pai eu não tinha onde morar. Eu tenho mais dois filhos, pagar aluguel não dá. Juiz: Eu fico lhe perguntando porque é que um fato tão grave, tão extremo, tão difícil da gente aceitar, e ele começa por coisas que são aparentemente muito pequenas. Mãe: Cada vez que ele enxergava o [adolescente] ou ele perseguia para afrontar “eu vou te matar, eu vou botar uma corda e te puxar na moto”, e a maneira que a gente viu ele agredindo o meu amigo, ele e o pai dele. Juiz: A senhora havia feito quantos registros de ocorrência dessa situação, ao longo de quanto tempo? Mãe: O primeiro registro eu acho que deve ter sido em novembro. Juiz: Esse fato aconteceu em julho de 2005. Em que ano foi? Mãe: Então novembro de 2004. Ele pregou madeira, botou madeira dentro da cerca e pregou na árvore na hora que eu ia sair de casa com o carrinho. Juiz: Isso é atravessando a sua calçada? Mãe: Isso, na calçada dele, que eu passava na frente. Juiz: Entre a árvore e a cerca a senhora não podia atravessar? Mãe: Sim. Juiz: A senhora registrou essa ocorrência. E a próxima? Mãe: Janeiro ou fevereiro. Juiz: Que foi o quê? Mãe: Que a mãe dele me agrediu, e que o meu amigo apanhou. Juiz: Foi quando vocês foram tirar a fotografia? Mãe: Sim, mas nesse meio tempo eu botava o pé fora de casa eu escutava um desaforo. Juiz: Especificamente os registros policiais, o próximo que aconteceu foi já quando ele atirou contra o [vítima]? Mãe: Sim. Juiz: Nada mais.

Essa cadeia de incidentes evidencia o quanto o enfrentamento e a prevenção da violência não pode se resumir a estratégias de confrontação com o crime organizado, ou a modificações da legislação penal, ou a ações de integração comunitária, ou mesmo a reformas institucionais limitadas ao campo da gestão e da organização judiciária.

Os fatos expostos retratam a falta de efetividade do sistema de justiça em estancar a escalada da violência, mesmo entre cidadãos que os laudos psicossociais apontariam – apesar da renda modesta – como personagens social e economicamente inseridos, membros do que esses mesmos laudos costumam referir como famílias estruturadas. Literalmente, um “arranca rabo” entre cachorros evoluiu para desentendimentos que se transformaram em hostilidades, agressões e morte. Com a agravante de que os episódios agressivos foram reiteradamente levados ao conhecimento da autoridade. Ao longo desses oito meses, segundo os depoimentos transcritos, quatro ocorrências policiais teriam sido registradas: a primeira quando a passagem pela calçada teria sido barrada com a moto e com a tábua, a segunda quando o fotógrafo teria sido agredido, a terceira, quando o adolescente teria sido “corrido a tiros” pela vítima. Mesmo assim, continuaram sem resposta eficaz da justiça. A quarta – a morte do vizinho – ocorrência foi então a trágica resposta final.

A audiência no juizado especial criminal evidencia que se o problema evoluiu não foi por falta de eficiência, já que acesso e intervenção da justiça houve, e em tempo razoável – ao menos, pôde antecipar-se ao desfecho fatal. O que certamente faltou? Eficácia e efetividade. O que se demonstra aí é que o problema da justiça não se esgota em inovações gerenciais ou de estrutura organizacional. A principal lacuna a preencher é de conteúdo, e está relacionada à abordagem dos problemas que aportam no cotidiano da jurisdição. A propósito, o mesmo caso ainda ilustra o quanto o processo convencional, eminentemente acusatório, induz os envolvidos no conflito a esconderem suas armas e protegerem-se por detrás de escusas e atitudes formais, valendo-se de mecanismos legais que lhes permitem subtrair-se de qualquer responsabilidade e, até mesmo, se autorizam a desafiar o juiz.

Falhas como essas não são falhas nem de estrutura nem de gestão, mas de valor e de concepção. Concepções que permitem aos conflitos transitarem por dentro do sistema de justiça, atravessando-o sem alcançar solução material. Sem uma solução capaz de estancar essa espiral de retroalimentação negativa de emoções perturbadoras como raiva, ciúme, inveja, orgulho ou vingança – muitas vezes, potencializando-as, parte significativa dos conflitos, instalados à margem ou mesmo transitando por dentro do sistema de justiça, e tanto mais quanto menores pareçam, persistirá reverberando no mundo, sob a forma de ações agressivas. Enquanto isso, o sistema, tão perplexo ou conformado quanto a sociedade que o paga, assiste instalarem-se as soluções da justiça de mão própria em substituição do seu papel social esvaziado, num descrédito que se acumula sob a forma de frustrações concretas vivenciadas pelas partes de cada processo arquivado.

Enquanto os operadores da justiça lutam contra montanhas de processos e declaram vitórias parciais perante números sempre esmagadores, a operação insensível do sistema, arquivamento a arquivamento, abre mais e mais espaço à reinstalação da justiça de mão própria. Não são apenas acertos de contas sangrentos entre vizinhos outrora confiantes na lei que retratam esse declínio. Ele está exposto nas silenciosas cobranças de dívidas por tóxicos ao preço de vidas ou nas chacinas entre criminosos rivais – das quais pouco mais que algum estampido na vila e alguns corpos no IML será lembrado depois. Embora apresentada por diferentes atores e em diferentes graus, trata-se aqui, também, da mesma violência que retorna à cena, sob a forma das tentativas de linchamentos de meninos assaltantes, dos corpos humanos se debatendo enquanto afundam no rio, na rotina das revistas truculentas impostas pela polícia aos cidadãos da periferia ou, ainda, nas prisões em flagrante que se convertem em sessões sumárias de julgamento e imposição de penas corporais.

Admitida a violência como resultante de uma trama de fatores complexos e interdependentes, não é difícil deduzir de um quadro desses a justificativa para a banalização de sacrifícios, que vão desde vizinhos em discórdia às vítimas de assaltos, ou até mesmo para o rebelamento organizado e selvagem das populações carcerárias, ou, ainda, a vingança cruenta e sumária com que lhe respondam as forças policiais.

A cada um desses gestos, com seu significado secreto e sem que suas queixas veladas se escutem, a espiral da violência prospera, proporcionando entropia, sofrimento e horror.

Justiça, acolhimento e escuta

Se a lei é pai e limite, a justiça deveria ser mãe, acolhimento e escuta. Os olhos vendados da deusa lembram a importância do ouvir, antes de pensar, pesar, julgar. Antes: que os ouvidos sintam antes que os olhos concluam. Ouvir antes: antes que os preconceitos julguem. Uma justiça isenta, acolhedora e dialógica – equivalente a uma justiça que não parta dos pressupostos da imputação, investigação, culpa e castigo – haveria de ser capaz de escutar a cada um e dar voz e vazão a suas dores, dramas e tragédias. Andar sete dias e sete noites nas sandálias do pecador. Nem tanto: sete minutos para ouvir cada pessoa na inteireza da sua humanidade, respeitado o limite das próprias circunstâncias, talvez bastassem. Meninos de rua, policiais, taxistas, vítimas de assaltos, viúvas do latrocínio, adolescentes infratores ou suas mães: que qualquer um enfim pudesse comparecer a uma sala de audiências – ou a qualquer outro espaço mais adequado, mas não menos simbólico, dedicado à escuta do conflito – para expressar a turbilhão de sentimentos e emoções subjacentes às causas e aos efeitos da infração. Livres para não ter de proteger-se das terríveis ameaças da deusa enfurecida e livres para transparecer aquilo que, pelas vias tormentosas da violência, fizeram ouvir, sob a forma de uma imprecisa demanda: a demanda pela satisfação de suas necessidades – as quais, por se reduzirem em regra à satisfação de valores, quando não de direitos, no mais das vezes ecoarão um grito universal, quase sempre trazendo um fundo humano legítimo, por mais que inadmissível seja sua estratégia de reivindicação.

Uma escuta assim qualificada permitiria realizar a verdade da precisa formulação de Marshall Rosenberg (2006), para quem todo ato de violência é a expressão trágica de uma necessidade não atendida. Necessidades que, por mais diversas – respeito, inclusão, dignidade, participação, reconhecimento, toda sorte de valores, a maior parte já firmados como direitos fundamentais da pessoa humana, enfim, podem ser resumidas numa única e última fórmula: justiça. Simplesmente justiça.

Posto assim que a cada violência subjaz uma demanda – ainda quando expressa de forma injusta – por justiça, o que se pede quando se pede justiça? A descoberta é que o reverso acaba por ser também verdadeiro, e nele reside a raiz de todos os enganos e males. Desde que os iluministas conceberam o Estado moderno como resultante de um contrato social no qual em troca de segurança os cidadãos lhe delegam a função de garantir a ordem e a justiça, concebe-se também a justiça como meio para o exercício do monopólio da violência estatal. Essa concepção, que cristaliza os principais vetores (hierarquia, verticalidade, unilateralidade, controle, submissão) de uma cultura patriarcal arraigada desde os primórdios da civilização (Maturana, 2005) induz a crer que reivindicar justiça implica reaver a força impositiva da violência, agora legitimada pela mediação do Estado-juiz, para ser colocada em favor da pretensão – necessidade, valor – inatendida. Justiça como violência legal e legítima, mas não menos violenta, pois. Violência traiçoeira, porque radicada desde a raiz principiológica do modelo de Estado, sustentada por toda a dogmática jurídica, invocada

e exercida com fundamento constitucional. Não admira que seus resultados, quando não esvaziados no percurso, resultem na manutenção de uma ordem social violenta e violentadora.

Nesse diapasão, prosseguem outros fluxos e refluxos: se a justiça que se concebe para responder às violências é por sua vez violenta, há que se construir respostas para conter a violência da justiça. Conquistas da humanidade e do cidadão: o devido processo legal, a ampla defesa, o contraditório, o terceiro imparcial e justo, as nulidades e os recursos por todas as vias e a todas as instâncias, enfim. Dado o pressuposto de que à acusação sobrevirá vingança e punição, o processo acusatório se instala como uma arena especializada em evasivas, embates, hipocrisias, mentiras e desencontros, onde toda sorte de artifícios para subtração de responsabilidades são admitidos e utilizados, muito mais contribuindo para aprofundar conflitos do que para pacificá-los.

Pois se a força da vingança estatal é assim tremenda (as populações carcerárias que o digam), de sã consciência quem daria a mão à palmatória? Além da mentira a que já recomendaria o bom senso, as relações atravessam os filtros da falácia jurídica, instalados em ambientes suntuosos, onde transita uma cultura requintada, que se locupleta resolvendo questões de alta indagação. Versados acusadores, defensores e julgadores atêm-se aos mínimos detalhes: pressupostos, requisitos, formas, ritos, provas, prazos, preclusões, cálculos e quantificações. Um balé de movimentos sofisticados e unívocos, dedicados a fazer ouvir a voz da lei. Mas caberia ouvir a voz das pessoas, numa arena assim?

Mude-se a raiz, mude-se o mal: se a coerção violenta é o principal atributo operacional a garantir a eficácia do ordenamento jurídico através do sistema de justiça, e do qual entretanto não se pode prescindir, a questão remete a outra, mais uma vez apontada com precisão por Marshall Rosenberg(2006), que é a questão relacionada à necessidade de distinguir entre o uso da força e o uso da violência. Isso levará à consequência de que a força pode e deve ter um uso protetivo (da ordem jurídica) que não pode se confundir com seu emprego violento: a força deve ter legitimidade, a violência não. Esse o requisito para uma justiça capaz de promover responsabilidade e não mera submissão. E diante disso, dado que o esgotamento do sistema punitivo de justiça equivale ao esgotamento dos mecanismos heterônomos de controle de comportamentos, ou seja, o esgotamento da eficácia dos vetores tradicionais, da ordem externamente imposta, só um modelo fundado na promoção da autonomia do sujeito e na coesão da sociedade poderá oferecer uma saída de auto-regulação social: onde houver coesão, a coerção pode ser aliviada. Essa a força que se distingue da violência, instituindo a força da autoridade, e não a autoridade da força. Força moral, porque fundada em valores, antecedendo a força jurídica e os garrotes da coerção.

Justiça e responsabilidade

Embora atinentes à justiça penal juvenil, as reflexões oportunizadas pela experiência com a justiça restaurativa em Porto Alegre vêm demonstrando na prática que, independentemente do contexto normativo ou da área de aplicação institucional que se escolha para abordar, as principais

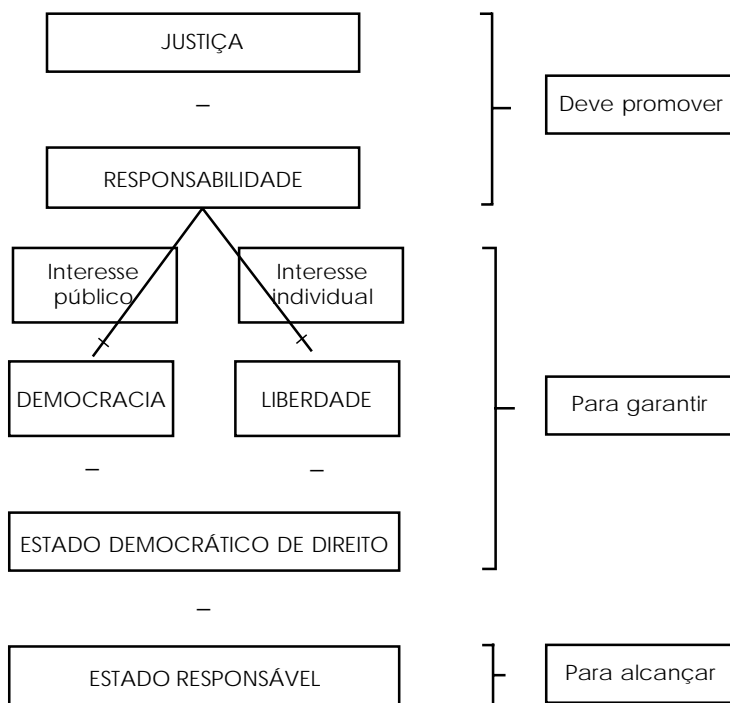
falhas do sistema de justiça residem em: (a) não promover uma escuta qualificada dos conflitos; (b) não atender às necessidades a eles subjacentes; e (c) não promover responsabilização. Sobre esse último aspecto está centrada a ênfase das presentes reflexões.

No que interessa à gestão do processo político em que se insere a garantia de direitos através da prestação jurisdicional, no campo dos interesses individuais, responsabilidade é o atributo indispensável ao exercício do valor máximo representado pela liberdade, e assim não se pode exercer liberdade sem limite, sem respeito: responsabilidade perante o outro. No campo dos interesses coletivos, responsabilidade é o atributo indispensável ao exercício do valor máximo representado pela democracia. Não se pode exercer democracia sem que cada cidadão tenha presente as consequências de suas escolhas e o peso da sua participação: responsabilidade perante todos. Somente relações pautadas pela responsabilidade perante o outro e pela responsabilidade para com todos pode instalar um ambiente de confiança. A confiança, pressuposto da coesão, é a contrapartida (perante o outro) e o dividendo (para todos) da responsabilidade. A responsabilidade é o tributo da confiança. E assim como sem responsabilidade não há confiança, sem confiança não há restauração, nem justiça, e sem justiça não há coesão social. Em cada fissura da sociedade que esquecida dessa fórmula se desagrega, o gérmen oportunista da violência instala a dor e a destruição.

Sendo as instituições da justiça investidas da função de garantidoras, em última instância, dos princípios regentes do Estado representados pela liberdade e pela democracia, a proposta de promover responsabilização não se justifica apenas como foco central da administração da justiça, mas passa a constituir-se numa contribuição à efetividade do próprio Estado Democrático de Direito. Uma justiça que promova autonomia e responsabilidade promove coesão, garante direitos e estabiliza relações sociais, fundamentando a constituição de um “Estado de Responsabilidade Social”.

Lode Walgrave², citado por Mylène Jaccoud (2005), propõe que, ao referenciar-se nos prejuízos e adotar como meio a obrigação de restaurar, o modelo restaurativo de justiça projeta, para além do Estado opressor correlacionado ao modelo punitivo de justiça, ou do Estado providência correlacionado ao modelo reabilitador de justiça, a idéia da construção de um Estado responsável – contraparte do empoderamento que leva os participantes dos procedimentos a se investirem de uma responsabilidade ativa enquanto cidadãos.

Ora, se a construção de um Estado responsável e de uma atitude ativa do cidadão passa a ser um objetivo ao alcance e na dependência do seu modelo de justiça – que desde a esfera institucional, por seu lugar simbólico, influencia todas as práticas sociais em que se exerçam funções análogas – então é de admitir-se que, embora valores como inclusão, encontro, reparação e reintegração possam ser citados como valores restaurativos da maior relevância (Scuro, 2003), melhor se aplicarão ao campo dos processos restaurativos, ao tempo em que a responsabilização deveria ser o valor restaurativo de maior relevância enquanto *resultado* almejado pelo procedimento.



Definir um foco – dado pela percepção das conseqüências do delito e compromisso com sua reparação – e direcionar a ele não somente o olhar do infrator, mas de todas as pessoas e comunidade a ele relacionadas, inclusive funcionários da rede de atendimento e operadores do sistema da justiça, seguramente vem sendo a contribuição mais relevante das idéias restaurativas no campo da jurisdição penal juvenil.

Ao contrário da justiça tradicional, que se ocupa predominantemente da violação da norma de conduta em si, a justiça restaurativa ocupa-se das conseqüências e danos produzidos pela infração. Valoriza a autonomia dos sujeitos e o diálogo entre eles, criando espaços protegidos para a auto-expressão e o protagonismo de cada um dos envolvidos e interessados – transgressor, vítima, familiares, comunidades – na busca de alternativas de responsabilização. Partindo daí, fortalece e motiva as pessoas para a construção de estratégias para restaurar os laços de relacionamento e confiabilidade social rompidos pela infração. Enfatiza o reconhecimento e a reparação das conseqüências, humanizando e trazendo para o campo da afetividade relações atingidas pela infração, de forma a gerar maior coesão social na resolução do conflito e maior compromisso na responsabilização do infrator e no seu projeto de colocar em perspectiva social seus futuros modos de interagir.

A justiça restaurativa corresponde a uma atitude transformadora que, quando fiel aos valores restaurativos, também no campo das estratégias políticas haverá de optar pelo não-conflitual, por dialogar com o próprio

sistema para acolhê-lo em sua imperfeição e respeitar a sua diversidade. A partir daí, inocula-se nas fissuras do sistema, em suas frestas, como um vírus, ou melhor, como um anticorpo à violência institucional, como um gérmen silencioso da mudança. Nisso, a pertinência do sentido de “complementaridade”: pela disponibilidade de convívio com o próprio sistema, dentro do próprio sistema (embora indo além dele), pela oportunidade de enriquecê-lo (no sentido de atribuir-lhe algo que no momento lhe falta), e transformá-lo (ou seja, a partir do pontual, reconstruí-lo para que institucionalmente incorpore a superação dessas faltas).

A experiência de justiça restaurativa em Porto Alegre

Como a justiça pode ser mais efetiva ao promover responsabilização, sem oscilar entre estratégias violentas, por um lado, ou permissivas, por outro?

Como evitar abordagens meramente punitivas, ou meramente terapêuticas, e desenvolver estratégias que respeitem a autonomia do sujeito e da sua comunidade, ao mesmo tempo que promovam o protagonismo responsável de todos na resolução sustentável dos próprios problemas?

Responder a essas e outras indagações relacionadas é o objeto da investigação desencadeada pela experimentação das concepções da justiça restaurativa no âmbito da Justiça da Infância e da Juventude e, dentro dela, mais especificamente, da jurisdição penal juvenil, pelo projeto piloto do Juizado da Infância e Juventude de Porto Alegre.

A experiência, como já se pode adiantar, não se esgota no terreno das aplicações operacionais, mas tem seu ponto de partida e seu principal impacto na crítica e na transformação da cultura, procedimentos e estrutura institucional de um sistema ambíguo, até aqui vocacionado a promover privações e castigos, sob uma justificação que oscila entre abordagens inespecíficas que mesclam o assistencial, o educativo e o terapêutico.

Denominado “Justiça para o Século 21”³, esse projeto tem sua guarda institucional na Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS) e na respectiva Escola Superior da Magistratura, e sua implementação está ancorada na 3ª Vara do Juizado da Infância e da Juventude, competente para executar as medidas sócio-educativas aplicadas a adolescentes infratores. Suas diferentes atividades e eixos de aplicação são apoiados pelo Ministério da Justiça e pelo PNUD, através do projeto Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro, e pela UNESCO e pela Rede Globo, através do Programa Criança Esperança. Além do engajamento operacional da promotoria de justiça e da defensoria pública em atuação na 3ª Vara, também são parceiros da execução direta a Fundação de Atendimento Sócio-Educativo (FASE, antiga Febem), que executa as medidas sócio-educativas privativas da liberdade, a Fundação de Assistência Social e Cidadania (FASC), órgão da assistência social municipal responsável pela execução das medidas sócio-educativas de meio aberto, a Secretaria Estadual de Educação, a Secretaria Municipal de Educação e a Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, através da Guarda Municipal. Esse rol é complementado por um leque de outras dez instituições relacionadas à área da infância e da juventude, todas firmatárias de

um protocolo formal comprometendo-se a engajar suas estruturas institucionais e recursos humanos na consecução dos objetivos do projeto, que se propõe, genericamente, a *implantar práticas restaurativas para resolver situações de violência envolvendo crianças e jovens em Porto Alegre*.

As atividades atualmente⁴ em execução derivam de um planejamento macroestratégico, concebido no âmbito do Núcleo de Estudos em Justiça Restaurativa da Escola Superior da Magistratura em dezembro de 2004, que propôs organizar o processo de introdução das práticas restaurativas na rede de proteção à infância e juventude da capital gaúcha, em quatro áreas estratégicas: 1) processos judiciais; 2) atendimento sócio-educativo; 3) educação; 4) comunidade.

A partir do início de 2005, viabilizaram-se os meios para a introdução das práticas restaurativas no âmbito dos processos judiciais (área estratégica 1), em parceria com a Secretaria da Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça e PNUD, decorrente da escolha de Porto Alegre para sediar um dos três pilotos do projeto Promovendo Práticas Restaurativas no Sistema de Justiça Brasileiro. Esse projeto foi o disparador de um conjunto de atividades que evoluíram significativamente ao longo do ano de 2005, e tiveram como principal produto a criação de um grupo de trabalho interinstitucional incumbido da gestão e planejamento do projeto, integrado por operadores jurídicos e técnicos das instituições antes indicadas como parceiras executoras.

Formou-se a partir daí um grupo de trabalho, denominado “G11”, que foi o principal destinatário das capacitações para a coordenação de círculos restaurativos. Esse grupo também ficou responsável pela elaboração de procedimentos e implementação das práticas restaurativas nos processos judiciais, além de atuarem como facilitadores na integração institucional, visando multiplicar conhecimentos e apoiar as diversas atividades relacionadas à execução do projeto, principalmente as jornadas de capacitação, a instalação de grupos de estudos e a implementação de práticas restaurativas. A composição interinstitucional desse grupo respeitou uma concepção holográfica, contemplada desde o plano estratégico originalmente concebido (áreas estratégicas 1 a 4), procurando agregar profissionais representativos dos diversos segmentos a serem progressivamente envolvidos. Objetivou-se com isso, mesmo que se antecipando às etapas seguintes, criar uma rede de multiplicadores para irradiação do conhecimento e informações sobre o andamento do projeto, nos respectivos espaços profissionais.

Esse mesmo grupo de profissionais encarregado da aplicação das práticas restaurativas colabora também na gestão e planejamento do projeto. Com essas atribuições de coordenação executiva, o grupo é ampliado pela presença do juiz, da promotora e da defensora pública da 3ª Vara, e também a coordenadora de pesquisa da Faculdade de Serviço Social da PUC, suas assistentes de pesquisa, e de um procurador de justiça representando a Escola Superior do Ministério Público.⁵

Ancorado e alavancado o processo na parceria com a SRJ/PNUD, sucedeu-se, a partir de agosto de 2005, o início da execução da etapa do projeto apoiada em recursos financeiros do Programa Criança Esperança,

da UNESCO/Rede Globo, a qual se voltou à incorporação e implantação de práticas restaurativas no âmbito do atendimento técnico das medidas sócio-educativas (FASE e FASC), correspondente à área estratégica 2. Respeitando a concepção sistêmica do planejamento original, e embora com ênfase no atendimento sócio-educativo, antecipou-se a inclusão de representantes da área da educação (área estratégica 3) no novo grupo de trabalho capacitado para multiplicar as práticas restaurativas, de modo a ser incluído, desde logo, a título de prospecção, também um grupo de escolas públicas.

A execução dessa etapa teve seu marco inicial com a realização de um Curso de Práticas Restaurativas, com 61 participantes representando escalões técnicos e gerenciais das instituições parceiras, bem como de servidores que atuam na ponta do atendimento a crianças e jovens em 28 espaços institucionais estrategicamente escolhidos para cobrir toda a área urbana da Capital: 6 Unidades de Privação da Liberdade (FASE), 8 Centros Regionais de Atendimento das Medidas Sócio-Educativas de Meio Aberto (PEMSE/FASC), 6 Escolas Estaduais (SE) e 8 Escolas Municipais (SMED).

Entre inúmeras atividades de divulgação, mobilização e articulação viabilizadas com os recursos investidos nesse projeto, destacam-se: a) formação de um colegiado de coordenação interinstitucional; b) formação de um "grupo de referência", denominado G60 e integrado pelos multiplicadores participantes do Curso de Formação em Práticas Restaurativas; c) realização do Curso de Práticas Restaurativas, fornecendo um programa de referência para futuras novas atividades de formação (já testado com sucesso com uma turma com 45 guardas municipais, com apoio do PNUD); d) formalização de um Protocolo de Intenções abrangendo o compromisso de 18 instituições engajadas na promoção de práticas restaurativas; e) criação do *site* do projeto (www.justica21.org.br), destinado à difusão de conteúdos e interação entre o pessoal envolvido; f) criação de grupos de trabalho interno em cada instituição parceira, para promoção dos objetivos do projeto (FASE, FASC, SE e SMED); e g) compromisso institucional, com a criação de grupos de estudos em cada um dos citados 28 espaços institucionais de implementação experimental das práticas restaurativas.

Desde o início de 2006, as principais atividades do projeto passaram a ser concentradas e impulsionadas a partir de um mecanismo operacional unificador representado pela criação de um novo espaço denominado Central de Práticas Restaurativas. A criação desse espaço resultou da avaliação das etapas iniciais da implantação, e representa a consolidação de três frentes de necessidades a serem atendidas: 1) otimizar as aplicações práticas; 2) viabilizar capacitações em serviço; e 3) sistematizar e ampliar a supervisão técnica.

A Central de Práticas Restaurativas é um espaço de serviço interinstitucional coordenado pela 3ª Vara do Juizado, destinado a promover práticas restaurativas em processos judiciais na porta de entrada do sistema de atendimento do ato infracional, no Centro Integrado de Atendimento da Criança e do Adolescente (CIACA). Esse espaço atualmente passou a sediar o núcleo de difusão operacional das práticas restaurativas na Rede da Infância em Porto Alegre. Com sua criação, os procedimentos restaurativos

no âmbito dos processos judiciais passaram a ser instaurados preferencialmente já no momento do ingresso dos novos casos no sistema de justiça, que ocorre no CIACA, onde se encontra o Projeto Justiça Instantânea (JIN), representando a atuação integrada entre o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Delegacia Especializada da Criança e do Adolescente (DECA).

A origem dos encaminhamentos é variada. Porto Alegre tem quatro juizes da infância, cada qual com sua percepção, disponibilidade e motivações próprias quanto à validade e utilização das práticas restaurativas⁶. A maior parte dos encaminhamentos tem ocorrido nos processos de conhecimento, providos da audiência inicial de apresentação (equivalente ao interrogatório do processo criminal). Nesse momento, o juiz pode suspender a audiência e encaminhar o caso ao círculo restaurativo, cujo acordo poderá subsidiar a aplicação da medida em prosseguimento, ou desde logo ajustar genericamente a medida, encaminhando ao círculo para, já sob a competência do juízo do processo de execução, serem melhor especificados os compromissos a serem abrangidos no cumprimento da medida. Também na audiência de instrução, poderá tornar-se oportuno o encaminhamento, especialmente porque esse será o momento do contato do juiz com a vítima. Especialmente nos fatos de maior impacto psicológico, como por exemplo em roubos, esse momento, que em regra sucede algumas semanas após a ocorrência, pode se afigurar emocionalmente mais propício para a abordagem da vítima – preferencialmente depois da sua oitiva pelo juiz, até então, nesses casos, mantendo-se os moldes do processo convencional. Também nos processos de execução de medidas sócio-educativas, são originados casos para atendimento em círculos restaurativos, em regra nos casos de adolescentes privados da liberdade e em razão da identificação de peculiaridades que o tornam propício para o procedimento, o que se verifica nas audiências de revisão (semestrais) da medida. Além desses, alguns outros casos, ainda poucos é verdade, também já têm sido encaminhados para os círculos diretamente pela promotoria, mediante exclusão do processo (procedimento diversório).

A coordenação dos círculos restaurativos encaminhados à Central de Práticas Restaurativas está a cargo de quatro técnicos judiciais, duas técnicas da FASE, duas da FASC, uma da Secretaria Estadual da Educação, uma da Secretaria Municipal da Educação e um da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Segurança Urbana, que formam o “núcleo duro” sobre o qual se encontra ancorada a implementação do Projeto (G11). A distribuição dos casos é feita em sistema de rodízio, na proporção das cargas horárias disponíveis, com uma capacidade instalada de atendimento estimada em até dez casos por semana. Na medida que se consolida a capacitação desse grupo de base, novos técnicos em treinamento vão sendo incorporados às atividades da Central, inicialmente como co-coordenadores, e depois como coordenadores. Com isso, pouco a pouco deverão transitar pela Central profissionais oriundos de todas as instituições parceiras, com o objetivo de capacitação em serviço⁷. Os círculos são filmados e os casos escolhidos são exibidos em reuniões mensais de supervisão, quando os passos do procedimento são revisados e discutidos. As supervisões estão programadas em jornadas de três dias, com participações distribuídas segundo o nível de capacitação dos interessados: um dia para

supervisão interna do grupo básico (G11), um para novos coordenadores em processo mais avançado de formação (especialmente os participantes do curso de 2005, ou G60), e um dia aberto para coordenadores iniciantes e demais interessados. O método utilizado na coordenação dos encontros é baseado na Comunicação Não-violenta, proposta por Marshall Rosenberg (Rosenberg, 2006) e disseminada no Brasil pelas capacitações de Dominic Barter.

Além dos casos de aplicação na esfera judicial, encaminhados através da Central de Práticas Restaurativas (o campo de aplicação principal), no curso de 2006, o projeto está abrangendo também o acompanhamento de casos de aplicação no âmbito administrativo, como na elaboração dos planos de atendimento das medidas sócio-educativas (campo em teste) e nos casos de conflitos nas escolas (campo de prospecção). Tais aplicações em regra são realizadas nos próprios estabelecimentos parceiros, embora algumas vezes mediante a coordenação ou supervisão dos membros da Central de Práticas Restaurativas.

Por mais que abrangendo diversos campos da atuação da justiça e das políticas de atendimento à infância e à juventude, e com isso oferecendo uma experiência plural, o piloto tem-se concentrado nos atos infracionais (esferas judicial e administrativa) e nos incidentes disciplinares em escolas (ocasionalmente, via processos judiciais, também se estendendo a situações disciplinares em abrigos e unidades de internação). O foco, portanto, é dedicado à atuação infracional, embora desdobrando-a para situações correlatas, ainda que sem relevância típica para efeitos penais, ou passíveis de solução em âmbito menos formal.

Deliberadamente, por uma questão de preservação do foco da experiência, de modo a consolidar a construção de habilidades, têm sido evitadas as aplicações em situações relacionadas a conflitos familiares e crimes sexuais. Isso porque, tanto da experiência prática quanto da literatura pesquisada, já se concluiu pelo alto grau de especificidade e exigência dessas áreas de aplicação, entre cujas dificuldades enfrentam-se as de (a) evitar revitimização, (b) assegurar efetiva isonomia aos participantes durante o círculo, (c) proteger as vítimas de eventuais represálias consecutivas à alta exposição vivenciada no círculo, já que as relações familiares estabelecem contato continuado (d) manter o foco num único fato e (e) preservar a experiência de fusões entre a abordagem restaurativa e abordagens terapêuticas. Essa opção também esclarece o porquê de a teste ainda não estar sendo estendido aos atendimentos pelos Conselhos Tutelares, cujas rotinas envolvem, sobretudo, conflitos familiares.

Todo o processo de implementação do projeto vem sendo monitorado pela Faculdade de Serviço Social da PUC-RS. Reuniões de articulação, planejamento e gestão, eventos de capacitação, e aplicações de práticas restaurativas são documentados pela equipe de pesquisadores, visando à sistematização e avaliação da experiência. A coordenadora da pesquisa participa de todas as atividades, oferecendo *feedbacks* sobre o andamento conjunto do projeto e de suas aplicações setoriais, de modo a contribuir para sua gestão estratégica e participativa, a cargo do grupo de coordenação executiva.

O Núcleo de Estudos em Justiça Restaurativa da Escola Superior da Magistratura da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS) é o principal espaço acadêmico dedicado aos temas restaurativos no âmbito da comunidade dos operadores do projeto. Seus encontros mensais reúnem em média 40 pessoas de diversas disciplinas e instituições, funcionando como um grupo de leitura e discussão de textos, com foco na realidade cotidiana dos participantes. A AJURIS e sua Escola da Magistratura têm sido, também, as principais referências institucionais na articulação das parcerias, gestão dos projetos e na realização das intensivas atividades de divulgação e capacitação que acontecem, em sua quase totalidade, nas dependências da Escola.

A justiça da infância e da juventude como laboratório de boas práticas

Considerada a contribuição de seus resultados no que se refere à prevenção ao delito, pelo potencial de interromper as cadeias de reprodução de pequenas infrações e violências, e evitando a cooptação de jovens pelas ondas de ação criminosa, a justiça da infância e da juventude representa um campo de ação estratégica na prevenção do alastramento da violência e da criminalidade. Mas, mais do que isso, porém, essa área da justiça é vista pelo projeto como um espaço estratégico para teste e implementação de tecnologias restaurativas, que poderão ressignificar a abordagem do crime e atualizar o próprio modelo de justiça, em benefício da sua efetividade.

A exemplo do que sucedeu com a experiência da Nova Zelândia, onde sua oficialização, a partir de 1989, através desse segmento do sistema de justiça, representou um marco histórico na consolidação da justiça restaurativa, não só naquele país, mas para o mundo, também no Brasil a justiça da infância e da juventude se mostra como um laboratório privilegiado para o desenvolvimento e difusão das práticas restaurativas. Os argumentos a seguir elencados permitem compreender melhor o contexto da experiência local, mas também podem fundamentar a escolha da justiça da infância e juventude, estrategicamente, como “berçário” da justiça restaurativa no Brasil. Uma opção nesse sentido se justificaria:

Primeiro, porque se trata do campo da atividade jurisdicional pioneiro em abrir-se para a atuação interdisciplinar, um traço histórico consagrado inclusive pela previsão de dotação orçamentária pela própria lei federal (art. 150 do ECA). Embora originalmente a colaboração técnica das denominadas “equipes interprofissionais” tivesse um foco mais estreito, voltado à produção de laudos periciais, o conceito legal evoluiu para reconhecer uma função de assessoramento e passou a abranger uma atuação mais dinâmica e propositiva do que a tradicional atividade diagnóstica.

Segundo porque, se internamente sua vocação é por natureza e por lei interdisciplinar, externamente a justiça da infância e da juventude é vocacionada à interinstitucionalidade. Mais do que vocação, trata-se de uma dependência, ou, ainda melhor, de uma interdependência, que decorre do caráter indissociável entre jurisdição e administração na efetivação dos direitos. As decisões judiciais somente alcançam sua efetividade material mediante a operação eficaz da rede de atendimento, exigindo

integração tanto nas áreas relacionadas ao acesso à justiça (Policia Militar, Policia Civil, Ministério Público, Defensoria, Judiciário) quanto na sua efetivação (principalmente os serviços relacionados às políticas de assistência social, saúde e educação). Essa interdependência passa a exigir uma atuação sistemática dos operadores jurídicos, por si ou por suas equipes de assessoramento, no âmbito da gestão operacional e institucional, bem como no relacionamento político e comunitário.

Terceiro porque, sendo destinadas à satisfação de necessidades de crianças e adolescentes, as soluções são sempre prementes. E também porque, sendo a rede institucional multifacetária, complexa e fragmentada, imprime-se também uma elevada exigência em termos de eficácia gerencial para fazer operar as diferentes modalidades de soluções. Com efeito, dada sua inserção centralizada e sua elevada densidade institucional, uma justiça da infância burocrática e morosa desestabiliza a operação de toda a rede de atendimento, visto que é capaz de imprimir seu ritmo a boa parte dos serviços correlacionados. Mas, por mais que se mantenha numa cultura arcaica, marcada pelo formalismo e pelo autoritarismo, a inserção dos Juizados da Infância nessa cadeia orgânica de demandas e serviços resta por submetê-la também, pela conjuntura operacional, a um nível diferenciado de eficácia, se comparado com os demais órgãos da jurisdição.

Quarto porque a justiça da infância e da juventude enfrenta permanente exigência de flexibilidade na escolha e aplicação das normas, historicamente sendo uma justiça orientada mais por princípios do que por regras, visto que vocacionada para soluções *ad hoc*. Embora resida aí muito do seu desprestígio, dada a face viciosa dessa característica tender ao autoritarismo e à discricionariedade, também aí reside seu potencial para prosperar o ideário restaurativo, visto que suas decisões se mostrarão tão mais sustentáveis quando pautadas por valores objetivamente demonstráveis – os quais serão dados com maior segurança pelas pessoas interessadas, como proposto pela justiça restaurativa, do que pelo juiz, conforme as práticas tradicionais.

Em quinto, e por último, porque, pela natureza dos interesses em causa, a justiça da infância e da juventude impõe um compromisso com os efeitos concretos das suas decisões na vida das pessoas – crianças e jovens, famílias e outros cuidadores. Enquanto uma das máximas jurídicas mais tradicionais reza que “a jurisdição termina com a entrega da sentença às partes”, na justiça da infância e da juventude pode-se dizer que esse é o momento em que ela tem seu início: não na disposição da vontade da lei para o caso, mas na efetivação das condições para que essa vontade seja cumprida. Exige-se compromisso com a materialização dos resultados da jurisdição, não se satisfazendo, por definição, com o cumprimento de protocolos formais, o que dificulta o recurso a sofismas de alta abstração e preciosismos retóricos, em benefício da efetividade das soluções. E manter o foco nas conseqüências é um dos principais achados da justiça restaurativa.

Base legal

Segundo Brancher, citado por Scuro Neto (2003), a Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente), inspirado nas mais modernas concepções das Nações Unidas para a área de justiça e de direitos humanos,

contém dispositivos que tornam perfeitamente compatível o ordenamento jurídico brasileiro, na área da justiça penal juvenil, com a recepção do modelo da justiça restaurativa.

Com o instituto da remissão – seguindo a tendência de desjudicializar o atendimento de infrações penais leves e médias, preconizada pelo direito penal mínimo – a lei brasileira permite que o processo judicial seja excluído, suspenso ou extinto, caso ocorra a composição do conflito de forma amigável, ainda que importando que o jovem infrator assuma o compromisso de cumprir medida sócio-educativa (art. 112 do ECA), desde que não privativa da liberdade.

Essa solução aplica-se em regra a jovens primários apresentados à justiça pela prática de contravenções e/ou crimes considerados leves, como furtos, posse de drogas, lesões corporais e danos, ou médios, como porte de arma e roubo sem violência contra a pessoa, para exemplificar, correspondendo na prática à média de 70 a 80% dos casos atendidos. Com a remissão, a tramitação do processo pode ser judicialmente dispensada, havendo acordo em que as partes (adolescente, vítima e familiares) optem por dispensar o procedimento de culpabilização formal, mesmo que a solução implique na aplicação de uma medida que pode ser uma advertência formal, ou arcar com a reparação do dano, ou prestar serviços à comunidade, ou, ainda, submeter-se a um regime de liberdade assistida.

Qualquer dessas medidas sócio-educativas pode ainda, inclusive em caso do acordo da remissão, ser cumulada com medidas protetivas (art. 101 do ECA) acessórias como, para exemplificar: tratamento da drogadição, frequência e aproveitamento escolar, atendimentos terapêuticos, etc. O leque de opções legais que podem ser descortinadas num eventual acordo restaurativo se completa com a possibilidade de também os pais e/ou responsáveis pelo adolescente assumirem compromissos de se submeterem a medidas formais (art. 129 do ECA), como participação em cursos de orientação, obrigação de zelar pela frequência e aproveitamento escolar do filho, terapias individuais ou familiares, etc.

O acordo pode ocorrer antes do processo (forma de exclusão) ou durante (forma de suspensão ou extinção) e sempre será firmado tendo como partes as partes do processo, ou seja, o adolescente, seus responsáveis, assistidos por advogado, de um lado, e o Ministério Público, de outro. A seguir, o acordo será levado a homologação judicial – podendo o juiz ainda recusar a homologação ou submetê-la a retificações –, a partir do que o acordo passará a valer com força de sentença, formando o título executório para aparelhar a execução das medidas. Pelo descumprimento do acordo, o jovem, no caso dos processos suspensos, pode em tese sujeitar-se ao prosseguimento do processo e, com ele, até mesmo à perda da liberdade, podendo o juiz do processo da execução rever e substituir a medida acordada por outra mais adequada (p. ex., trocar uma reparação de danos por uma prestação de serviços ou uma dessas por uma liberdade assistida, ou, ainda, acrescentar uma medida protetiva, como submeter-se a tratamento da drogadição). Já os pais sujeitam-se a multas previstas no próprio Estatuto, caso descumpram o acordo. O Estatuto da Criança e do Adolescente projeta também a criação de centros de atendimento inicial integrado ao adolescente infrator (art. 88, inc. V), prevendo neles a integração operacional

dos órgãos de segurança (Polícia Militar, Polícia Civil, Guarda Municipal), justiça (Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário) e assistência social. Existentes em diversas capitais (Porto Alegre, Fortaleza, Recife, entre outras) esses centros de atendimento inicial integrado representam um importante mecanismo institucional voltado ao acolhimento do adolescente, vítima e seus familiares – dado que em regra todos são levados a comparecer perante a polícia por ocasião do registro ou da investigação da ocorrência, e isso ocorre em regra no mesmo local físico onde também atuam, em regra em regime de plantão, os promotores, defensores e juizes que tomarão conhecimento do caso.

A introdução de práticas restaurativas não só é perfeitamente compatível com esse contexto legal, senão que sua aplicação se mostra intuitiva ao primeiro olhar, e indispensável na proporção em que esse olhar amadurece à luz dos princípios restaurativos.

Em razão do volume de casos diariamente trazidos à apreciação e a freqüente fragmentação das etapas de atendimento, enquanto mantido o funcionamento atual, em que o ajustamento das medidas é feito diretamente entre as partes e os operadores jurídicos, pode-se arriscar o ajustamento de soluções pouco efetivas, seja pela inadequação da medida ao perfil subjetivo do adolescente, ou pelo exame superficial quanto à realidade dos fatos – já que a instrução fica dispensada e o adolescente sente-se ansioso e tende a aceitar qualquer proposta que lhe retire imediatamente dali, ou seja ainda pela natural inibição diante da assimetria da relação com as autoridades atuantes nesse palco.

A aplicação das práticas restaurativas no sistema de atendimento inicial previsto pelo artigo 88 do ECA, assim, não apenas encontra respaldo no modelo jurídico, que confere força executória às deliberações do encontro restaurativo, mas também no modelo organizacional – com os centros de atendimento inicial integrado como suporte para apresentação dos casos em tempo real. Mais do que isso, qualifica o conteúdo democrático e autônomo na construção da solução, proporcionando maior adesão e responsabilização, e também contribuindo para que a medida resulte melhor adequada ao perfil do infrator, sua capacidade de cumprir e às circunstâncias reais da prática da infração – que são os requisitos de aplicabilidade das medidas sócio-educativas estabelecidos pelo artigo 112 do ECA.

Aprendizagem restaurativa

Na experiência prática de Porto Alegre, os círculos foram inicialmente (2005) realizados entre adolescentes respondendo a processos de execução de medidas sócio-educativas e suas vítimas. Em 97 abordagens, apenas oito resultaram na realização do procedimento em todas as suas etapas. Até junho de 2006, 49 novos casos foram encaminhados à Central de Práticas Restaurativas, cuja operação iniciou em final de março, após uma pausa nos encaminhamentos, iniciada em dezembro, período que envolveu a avaliação, planejamento e viabilização de modificações no projeto como um todo. No âmbito interno da FASE, mais de 70 adolescentes foram atendidos na elaboração de planos seguindo práticas restaurativas. Os dados proporcionados nos demais campos de aplicação ainda são pouco

significativos, o que inclusive determinou um processo de repactuação dos compromissos interinstitucionais, em andamento entre maio e junho de 2006.

O processo de implantação como aprendizagem.

Esses dados, evidentemente singelos do ponto de vista estatístico, são insuficientes para ilustrar a magnitude do processo que representam, que não se resume à preparação e à realização dos círculos e encontros restaurativos. Ao redor desses números gravita toda uma gama de atividades de sensibilização, mobilização e capacitação, no que se refere à criação de uma ambiência favorável, ao engajamento dos profissionais e aquisição de habilidades necessárias para atuar nas várias etapas da realização dos círculos. O caráter sistêmico impresso à experiência desde a sua concepção e início da execução vem exigindo que as práticas se insiram em ambientes profissionais minimamente capazes de absorver seu significado, o que torna o avanço mais lento, mas por certo mais consistente e auto-sustentável. No que se refere aos procedimentos, antes de abrir-se espaço para a realização dos círculos, faz-se necessário um exaustivo trabalho de prospecção de oportunidades, aliados e instâncias administrativas ou jurisdicionais em que sejam adequados, com seu posterior ajustamento ao marco legal ou regimental, seguidos da sistematização e pactuação de procedimentos administrativos, objetivando estabelecer um fluxo de rotina que ofereça segurança aos operadores e partes envolvidas – considerando-se aí que se está a introduzir procedimentos inovadores, complexos e pouco dominados no âmbito de organizações caracterizadas por uma cultura institucional e uma operacionalidade burocrática rigidamente instaladas, cujas exigências formais são inerentes à própria natureza das competências legais que executam.

A aprendizagem vem sendo cumulativa e processual, abrangendo a aquisição de habilidades e segurança para coordenar os encontros, para planejar participativamente e gerir a implementação do próprio projeto num ambiente heterogêneo, formado por profissionais de instituições diversas, cada qual representando sua cultura e condicionamentos institucionais – num ambiente presidido pela intenção de absoluta fidelidade aos princípios restaurativos, que primam pela isonomia, circularidade e horizontalidade nas relações. E o rigor na prática dos valores restaurativos deve começar pelas esferas gerencial e das relações interpessoais, sob pena de os vícios da cultura de violência persistirem na atividade-meio, maculando a qualidade da atividade-fim representada pela realização dos círculos e encontros restaurativos.

Mas, antes mesmo que os círculos passem a se realizar de forma mais intensiva, as balizas do pensamento restaurativo vão-se propagando e mobilizando todos os segmentos da rede de atendimento. As idéias trazidas pela justiça restaurativa perpassam, instigam, questionam e mobilizam boa parte dos operadores da rede, atraídos pela possibilidade de um olhar capaz de ressignificar e revigorar seu afazer profissional: um olhar diferenciado que, ao perguntar pelo sofrimento das vítimas, é capaz de desencadear emoções intensas e *insights* transformadores.

As proposições da justiça restaurativa geram um verdadeiro encantamento, que corresponde à não menos encantadora possibilidade de concretizar-se uma promessa implícita no Estatuto da Criança e do Adolescente, mas historicamente negligenciada, relacionada ao conteúdo de uma proposta pedagógica capaz de dar conta da ressocialização de adolescentes autores de infrações penais. A questão a ser resolvida no campo de aplicação do projeto, conseqüentemente, há de dar a chave para a solução de importantes impasses de todas as políticas públicas relacionadas, valendo lembrar, com Emilio Garcia Mendez (citado pela FASE, 2002), que “apesar do seu caráter quantitativo reduzido, a questão do adolescente infrator possui um inuidável efeito contaminante negativo sobre o conjunto das políticas sociais. Quem não resolve este problema compromete todas as políticas sociais para a infância em geral e os direitos humanos dos adolescentes em particular. A questão do adolescente infrator é um extraordinário termômetro da democracia”.

Com certeza, a violência maior ou menor com que os adolescentes se portem na comunidade, notadamente na escola, e a qualidade maior ou menor com que se apliquem e se cumpram as medidas sócio-educativas decorrente de suas atuações infracionais, estará em relação direta com a qualidade de todos os serviços da rede de atenção à infância. Se o sistema promover repressão e violência, reverberará violências. Se promover liberdade, respeito, responsabilidade, autonomia, pacificará. Essa a essência da aprendizagem restaurativa enquanto processo de radicalização das bases éticas da democracia.

Aprendendo com os círculos e encontros

Nada é capaz de mobilizar mais uma comunidade do que o enfrentamento de ameaça, a cura de uma dor, a resolução de um problema concreto. Esse potencial de mobilização espontaneamente contido num conflito é a oportunidade de conversão da experiência traumática da ruptura do laço social numa oportunidade de aprendizagem e crescimento. Oportunidade de incorporação de um modelo de justiça fundado em valores e capaz de promover valores. Considerando que só se aprendem os valores que se vivenciam, promover práticas restaurativas implica promover vivências que proporcionem aos sujeitos a constituição de registros internos fundados em valores humanos. Vivências tão mais intensas quanto mais relacionadas a dores reais, ameaças reais e traumas reais. Além da liberação das cargas emocionais plasmadas pela vivência do evento traumático, o que por si só já as validaria, as práticas restaurativas proporcionam a aprendizagem vivencial dos valores que mobilizam: solidariedade, tolerância, respeito, acolhimento, empatia, perdão. Esse modelo de relacionamento ético, se assimilado na infância e na juventude, acompanhará o sujeito ao longo de toda a sua existência, permitindo que o reproduza a cada situação da vida em que se veja novamente em conflito. A projeção dessa oportunidade de transformar conflitos e violências em aprendizagens em valores humanos representa a sementeira de um novo futuro para as novas gerações, e é a principal promessa da Justiça para o Século 21.

Pautada por essa visão, a intenção do projeto é de adquirir habilidades e sistematizar procedimentos para, progressivamente, massificar as

aplicações das práticas restaurativas, representadas pelos círculos e encontros, partindo do epicentro do sistema de contenção da violência juvenil, que são as medidas sócio-educativas, e irradiar-se por intermédio da rede de proteção, até capilarizar-se em todos os serviços relacionados às políticas básicas e, por esses canais, alcançar as respectivas comunidades.

Por isso introduzida desde logo num ambiente de diversidade, a evolução da experiência contempla a aplicação em diferentes modalidades (processo judicial, planos de atendimento, escolas) e acabou gerando uma distinção conceitual entre duas formas de implementação dos procedimentos restaurativos:

Círculos restaurativos são reuniões restaurativas com a participação da vítima principal, ou seus apoiadores, senão presencialmente, mediante representante, ou carta, ou gravação de áudio ou vídeo, ou qualquer outro meio que possa servir para tornar efetiva sua presença e transmitir sua mensagem na reunião. Os círculos restaurativos são realizados através da Central de Práticas Restaurativas, quando originados no âmbito dos processos judiciais, ou nas escolas, quando envolvendo situações escolares não judicializadas.

Encontros restaurativos são reuniões restaurativas sem participação direta da vítima, que é lembrada pelo coordenador, o qual pode representar o papel da vítima na interlocução com o infrator, figurando nesse papel as vítimas secundárias (familiares, amigos, e mesmo o próprio infrator), considerando-se-os como tal em razão do modo como também tenham sido atingidos pelas conseqüências da infração. A metodologia dos encontros restaurativos foi desenvolvida com vistas à utilização de práticas restaurativas no ajustamento do plano de atendimento dos adolescentes em cumprimento de medidas na FASE, quanto a adolescentes privados de liberdade e na FASC, quanto às medidas de meio aberto (embora ainda não suficientemente apropriadas nesse último campo). Se na aplicação de um encontro surgir proposição de contato com a vítima, o caso será encaminhado a apreciação judicial e, se acolhida, a realização do círculo será encaminhada à Central de Práticas.

Uma nova abordagem

Em qualquer das situações, o diferencial reside na abordagem do conflito, centrada na infração, direcionada ao reconhecimento das suas conseqüências e visando ao compromisso com a reparação dos danos, e suscitando as questões fundamentais apontadas na literatura: *Questões-chave* (McCold; Wachtel, 2003): Quem foi prejudicado? Quais suas necessidades? Como atender a essas necessidades? *Dimensões do dano a restaurar* (Zehr, 1990): Quais os danos à vítima? Quais os danos aos relacionamentos? Quais os danos ao infrator? Quais os danos à comunidade?

Responsabilidade sócio-educativa

Uma particularidade das medidas sócio-educativas aplicadas aos adolescentes autores de atos infracionais é, como regra geral, serem indeterminadas no tempo. Essa a característica da internação, principal

medida privativa da liberdade, e que se estende à liberdade assistida, principal medida de meio aberto. Se o tempo de duração da medida é indeterminado, dependendo sua conclusão de avaliações periódicas pelo orientador técnico, submetidas à apreciação judicial, uma questão se torna fundamental: o que se está a exigir do adolescente para ser considerado apto ao desligamento do processo?

As concepções da justiça restaurativa vêm oferecendo importantes subsídios na depuração das convicções a respeito dos objetivos e abordagens a serem priorizados durante o atendimento sócio-educativo, contribuição da maior relevância, considerando que, ao longo de anos, esses serviços padeceram da obscuridade a respeito de uma proposta pedagógica que tivesse escopo mais definido.

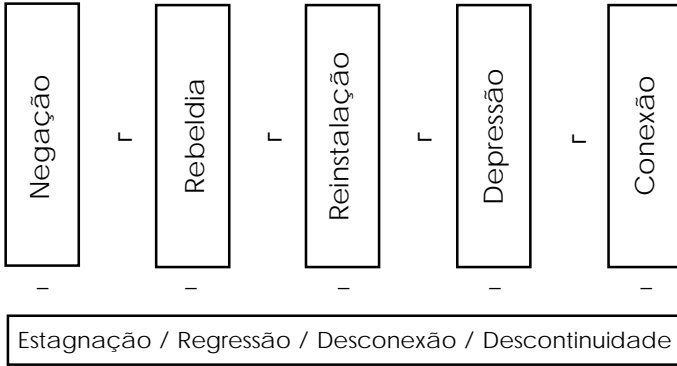
Na falta de requisitos objetivos (como os adultos encontram na contagem do tempo), as avaliações técnicas e judiciais costumam abordar conteúdos subjetivos, segundo o critério da especialidade técnica conjuntamente preponderante, ou segundo o pensamento do profissional mais influente no grupo técnico, ou a autoridade mais respeitada, ou ainda a mais insistente, autoritária e inflexível. Resultado daí que essas avaliações, das quais depende a liberdade e a reintegração social do adolescente, são via de regra atravessadas por requisitos e exigências imprevisíveis, abrindo uma ampla margem de subjetividade e indeterminação, tanto normativa, quanto conceitual.

O foco na infração e na reparação das suas conseqüências imprime uma dinâmica renovada ao sistema, que agora tem mais claramente para onde direcionar seu olhar. Independentemente de qual seja o referencial técnico em aplicação (psicológico, pedagógico, assistencial, jurídico), a responsabilização do autor pelo próprio ato e pelas suas conseqüências pode passar a constituir-se no indicador avaliativo central.⁹

Uma vez definido esse foco, pode-se perceber que a abordagem restaurativa dos adolescentes em cumprimento de medida sócio-educativa não se esgotará nos círculos ou encontros restaurativos – embora passem a ter nessas oportunidades um momento de grande intensificação do processo – mas tende a ser promovido por uma ampla gama de abordagens técnicas e institucionais. Um ambiente restaurativo pressupõe, antes de mais nada, disponibilidade para o diálogo e confrontação com a realidade dos fatos, à busca do amadurecimento de uma reflexão crítica a respeito da situação infracional, suas causas, as necessidades subjacentes, seus danos, e a uma atitude empática com o sofrimento da vítima. Mas essa disponibilidade e esse foco não de estar presentes em todos os momentos do atendimento, não se restringindo ao encontro com vítimas ou com os familiares que sofrem os danos da infração. Deve inspirar, por exemplo, negociações participativas quanto ao programa coletivo de atendimento da unidade, na resolução de incidentes disciplinares, em atividades reflexivas (grupos operativos ou outras atividades terapêuticas). Voluntários que tenham sido vítimas de crimes, talvez oriundos do próprio quadro funcional ou de instituições religiosas, podem formar grupos para promover encontros com jovens infratores e refletir com eles sobre as respectivas vivências, etc.

A observação empírica do percurso comumente seguido por jovens privados da liberdade mostra que há uma linha evolutiva – eventualmente

descontinuada, é verdade – razoavelmente nítida no que se pode denominar de “percurso da resignificação¹⁰” da trajetória delitiva – o qual pode, analogicamente, ser aplicado igualmente no atendimento às medidas de meio aberto:



Negação: em regra, o adolescente, tão logo recolhido à privação da liberdade, tende a minimizar ou negar a realidade, tanto no que se refere ao fato praticado, quanto ao fato de ter sido recolhido. Esse momento, que não é necessariamente cumprido, é representado por um certo alheamento ou eventualmente euforia. Parece que o mundo de fantasia que vivia na rua lhe acompanha dentro da internação.

Rebelia: tão logo realiza o *insight* da perda da liberdade, segue-se um momento de rebelia. Tenta fugir, ainda que isso signifique se lançar contra os muros (às vezes literalmente) da instituição. Esse momento é representado pelas arremetidas, seja por palavras ou gestos, contra os cuidadores, ou contra as instalações. Muitas vezes implicam em atos lesivos a si próprio ou a outros. Nesse momento, a instituição tem que ser continente.

Reinstalação: nesse passo, já constatando que a rebelia não venceu a continência da instituição, poderá haver uma procura de aliados, buscando a associação a grupos de iguais, ou gangues, buscando a reinstalação da lei da rua no ambiente interno. Mais uma vez, a instituição há que ser continente, para não deixar espaço para essa teia de articulação marginal.

Depressão: depois de perceber que não terá saída por sua força própria, que a lei da rua não voltará a imperar, que a única lei a se associar e seguir será a lei institucional¹¹ – o que se reforça quando termina a internação provisória com uma sentença condenatória – chega o momento de o jovem relaxar. Relaxado, os sentimentos afloram, e surgem momentos de depressão, que terá de ser abordada terapeuticamente, para ser canalizada em direção à etapa seguinte, e não reverter para alguma etapa anterior (rebelia, reinstalação), ou para não aprofundar maleficamente (apatia, tentativa de suicídio). Esse será o ponto crítico, risco e oportunidade, verdadeiro *turning point* do processo de atendimento.

Conexão: momento do encontro consigo mesmo, a partir da conexão com o próprio sofrimento. Admitida a realidade do fato e das suas conseqüências com relação à sua própria pessoa sem evasivas ou negações, o sofrimento decorrente da perda da liberdade passa a ser o

elemento-chave para iniciar um processo de introspecção, reflexão e amadurecimento críticos. A essa empatia consigo mesmo podem seguir-se, na medida que adequadamente trabalhados pelas intervenções técnicas, a empatia com os familiares atingidos pelas conseqüências da infração (potencializada pela aplicação dos encontros restaurativos) e das vítimas principais (potencializada pela aplicação dos círculos restaurativos).

Cada sujeito apresenta sua própria resposta, sua própria capacidade de elaboração e, por isso, seu próprio tempo. Não se pode abstrair, porém, a importância das abordagens institucionais na determinação do tempo dessa maturação. Se o adolescente encontra um ambiente institucional amigável, acolhedor, capaz de escutar suas necessidades, poderá progressivamente, e tão mais rapidamente quanto mais esse ambiente for deliberadamente organizado com esse fim, ser auxiliado na superação dessas diferentes etapas. Isso não significa, porém, uma desconsideração permissiva com relação aos motivos determinantes da imposição da medida. Antes, ao contrário. Mas, assim como o sujeito não pode libertar-se sem responsabilizar-se pelo seu ato, não pode ser mantido prisioneiro do próprio passado. A ponderação com que se administram esses fatores aparentemente excludentes é essencial. O auge do amadurecimento sócio-educativo acontecerá quando seja capaz de demonstrar uma crítica empática genuína, o que significa ser capaz de posicionar-se de forma reparatória, a partir do ponto de vista da vítima. Quanto melhor o sistema for capaz de explorar essa vertente, mais rapidamente o adolescente progredirá na medida, e certamente maior segurança oferecerá para seu retorno ao convívio social. Essa capacidade de oferecer uma crítica empática será o indicador maior de que alcançou o passo final de uma abordagem restaurativa bem sucedida, estando apto ao convívio social.

Conectado a si mesmo, a seus familiares e seu semelhante – representado pela vítima – adquiriu a condição de sujeito de um processo de elaboração que produz coesão interna, conquista responsabilidade, gera a confiança e substitui o controle pela autonomia como critério para restaurar a liberdade.

Conclusão

Justiça restaurativa é eminentemente vivencial, e só quem participa do processo pode dar a exata dimensão da experiência que viveu. Por exemplo, como no caso do jovem que, após já ter cumprido dois anos e meio pelo latrocínio de um taxista, ouviu ao lado da mãe a gravação de uma mensagem remetida pela viúva da vítima, contando o esfaqueamento de suas vidas pela perda do marido e do pai de sua filha. Como disse o advogado do rapaz: “Foi como um tratamento de choque. Parece que o cara acorda e mostra o seu eu”. Escondido com o eu fica a responsabilidade que se recusa ao sistema acusatório e que se disponibiliza quando a abordagem restaurativa se oferece de forma eficaz. É o que percebe a técnica da unidade de internação, entrevistada pelos pesquisadores do projeto: “É aí que a gente vem vendo que o índice de reincidência é altíssimo. Por quê? Porque é um momento que a gente não consegue que as pessoas se responsabilizem pelo ato infracional e que as próprias instituições se responsabilizem.”

Com efeito, responsabilização é o resultado que vem sendo alcançado pela incorporação dos princípios restaurativos nas medidas sócio-educativas sob seus diferentes âmbitos, e sobretudo através da participação de adolescentes infratores em círculos e encontros restaurativos, segundo melhor relatam os próprios envolvidos.²

A responsabilidade, segundo os adolescentes:

"(...) eu acho que se eu pudesse pagar esse dinheiro para ele eu acho que seria bem melhor tanto para ele quanto pra mim. Eu realmente dei essa idéia e não sei se porque eu dei essa idéia eles me falaram da justiça restaurativa (...)."

"(...) como ele falou, ele passou dificuldade, eu acho que vou me sentir melhor dando (...) ele me ajudou também (...) falando que seria bom para mim ajudar a pagar ele, ter essa PSC, essa LA, tanto que ele me ajudou também, senão eu poderia pegar um ano e meio fechado."

"(...) eu acho que até ressarcir essa dívida com ele eu realmente vou ficar me sentindo culpado."

"(...) se eu não pagar a medida da justiça restaurativa é óbvio que eles vão dar, sei lá...mais alguma PSC, ou mais algum tempo (...)."

"Báh, é como eu falei, eu não posso sentir pena por que eu não sou ninguém para sentir pena de outra pessoa, eu sinto um receio de ter feito isso com ele(...)."

A responsabilidade segundo alguns familiares de adolescentes:

"Porque teve uma cabeça fraca, e ter ido na pilha dos outros e as coisas erradas acabou nas conseqüências que estão vindo pela frente, estão acabando aos pouquinhos, o que ele tinha que cumprir, só falta ressarcir o homem."

A responsabilidade, segundo alguns familiares de vítimas:

"(...) porque na cabeça dele ele apenas tinha furtado um celular, ele não sabia os danos que ele tinha causado para ela e o transtorno para nós."

"(...) quando ele pediu desculpa sim. E disse que não iria fazer mais, que queria ela como uma amiga dali pra frente. Ele tinha aceitado ela como uma amiga, porque aquilo foi um erro, um impulso, né. Que ele tava arrependido do que fez."

A responsabilidade segundo uma vítima:

"(...) eu acho que ele viu, que 'caiu a ficha' dele, que não leva a nada, que isto aí só teve prejuízo para ele e para mim, eu acho que ele se reestruturou, acho que ele não volta mais a cometer este tipo de delito, pelo que eu senti, é uma pessoa que ficou muito arrependido."

Mas melhor exemplo desse processo de responsabilização não haveria do que o adolescente de 17 anos, participe de latrocínio e internado há mais de dois anos, que aguardava a oportunidade de saídas temporárias da internação para fazer doações de sangue. Porque? "Ouvi na TV que doar sangue é um modo de salvar vidas. Não posso mudar o que eu fiz, mas quero me sentir responsável por salvar vidas", explicou ao juiz, por quem foi considerado suficientemente responsável para poder sair.

Notas

1. Declarações colhidas através de estenotipia e retiradas de Termo de Audiência de Processo Judicial de Execução de Medida Sócio-Educativa da 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e Juventude de Porto Alegre.
2. WALGRAVE, L. Au-delà de la retribution et de la réhabilitation: la réparation comme paradigme dominant dans l'intervention judiciaire contre la délinquance des jeunes? In: GAZEAU, J. F.; PEYRE, V. *La justice réparatrice et les jeunes* (Vaucresson, 9ièmes Journée Internationales de Criminologie Juvenile), p. 5-28.
3. O nome do projeto homenageia o Professor Pedro Scuro Neto, pioneiro e inspirador da justiça restaurativa no Brasil, autor de artigo com esse título (Scuro Neto, 2003). Informações detalhadas do projeto e notícias sobre seu desenvolvimento estão disponíveis em: <www.justica21.org.br>.
4. Junho de 2006.
5. Essa experiência de co-gestão interinstitucional talvez venha a ser um dos dividendos mais significativos do processo de implantação da JR na rede de infância e juventude em Porto Alegre. Dada a complexidade do processo, a partir de 2006, buscou-se uma consultoria para facilitação do processo, com base na metodologia dos grupos operativos, originada na psicologia social de Pixon Rivière.
6. Uma juíza atua no atendimento inicial, através do Projeto Justiça Instântanea, situado no Centro Integrado de Atendimento à Criança e ao Adolescente (CIACA). No Foro Central, atuam outros dois nos processos de conhecimento, e um terceiro na Vara de Execuções Sócio-educativas, onde iniciou o projeto piloto, cujos serviços atualmente se encontram disponíveis também às demais varas, através da Central de Práticas Restaurativas.
7. Destaque-se o significado da Central de Práticas Restaurativas, no que se refere à integração dinâmica, eminentemente operacional, da rede de proteção social: técnicos das medidas sócio-educativas de internação, técnicos das medidas sócio-educativas de meio aberto, professores, guardas municipais (e, futuramente, talvez conselheiros tutelares, profissionais da saúde, técnicos de abrigos e outros programas educativos e assistenciais, ONGs, etc.), todos transitando por um espaço comum, em regime de gestão e responsabilidades compartilhadas, constituindo, a partir do interior do sistema de justiça, um inovador espaço de alavancagem, difusão e capacitação das práticas restaurativas na capital gaúcha.
8. Disponível em: <www.cnvbrasil.org>.
9. Uma questão em aberto, ainda, é a das situações em que os adolescentes mantenham convicção de inocência, sobretudo por negativa de autoria. Isso leva a que a aplicação de uma abordagem restaurativa nas avaliações das execuções sócio-educativas (ou seja, mesmo que o adolescente já esteja condenado por sentença definitiva) também fica condicionada à admissão da responsabilidade pelo infrator, que é um requisito elementar da aplicação das práticas restaurativas, também no

processo de conhecimento. Ao recusar como verdade a sua culpa, afirmada na sentença condenatória, e abstraindo-se a hipótese de posterior comprovação de inocência pelas vias processuais cabíveis, o adolescente estará exercendo seu legítimo direito de optar por um tratamento convencional, meramente retributivo, cujas implicações ainda carecem de maior objetivação, visto que o tempo da medida permanecerá sendo indeterminado, não podendo ser levado ao máximo (três anos, em qualquer caso) pelo só fato de ter feito essa opção.

10. Constações subsidiadas e formuladas em conjunto com o pessoal técnico da FASE.
11. A qualidade (não violenta) da força com que se exerça essa continência, ou seja, a legitimidade com que se constitua e se afirme a "lei interna" da instituição, será decisiva para o prosseguimento do processo e, naturalmente, para o sucesso da abordagem pedagógica.
12. Depoimentos colhidos através da pesquisa que está acompanhando, sistematizando e avaliando as práticas de justiça restaurativa implementadas pela 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e Juventude de Porto Alegre, sob a coordenação da Professora Doutora Beatriz Aginsky, do Núcleo de Pesquisas e Estudos em Ética e Direitos Humanos (NUPEDH) da Faculdade de Serviço Social da PUC-RS, sendo preservado o sigilo quanto à identidade dos informantes, de acordo com as exigências da ética na pesquisa social.

Referências

BRASIL. [Estatuto da Criança e do Adolescente]. Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: < <https://www.planalto.gov.br/>>. Acesso em: 1º jun. 2006.

FUNDAÇÃO DE ATENDIMENTO SÓCIO-EDUCATIVO (FASE). Programa de Execução de Medidas Sócio-educativas de Internação e Semi-liberdade (PEMSEIS). Porto Alegre, maio de 2002.

JACCOUD, Mylène. Princípios, tendências e procedimentos que cercam a justiça restaurativa. In: SLAKMON, C. R.; De VITTO, R. C. P.; PINTO, R. S. G. (Orgs.). *Justiça restaurativa*. Brasília-DF: Ministério da Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2005.

MATURANA, Humberto; VERDEN-ZÖLLER, Gerda. *Amar e brincar: fundamentos esquecidos do humano*. São Paulo: Palas Athena, 2005.

MCCOLD, Paul; WACHTEL, T. Em busca de um paradigma: uma teoria de justiça restaurativa. Trabalho apresentado no XIII Congresso Mundial de Criminologia, 10-15 agosto de 2003, Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.realjustice.org/library/paradigm_port.html>. Acesso em: 1º jun. 2006.

SCURO NETO, Pedro. Modelo de justiça para o século XXI. *Revista da EMARF*, Rio de Janeiro, v. 6, 2003. Disponível em: <http://jjj.tj.rs.gov.br/jjj_site/docs/JUST_RESTAUR/PEDRO+SCURO+JUSTI%C7A+XXI.PDF>. Acesso em: 1º jun. 2006.

ZEHR, Howard. *Changing lenses: a new focus for crime and justice*. Scottsdale, PA: Herald Press, 1990.

**PARTE IV – CIDADÃOS,
A POLÍTICA E PARCERIAS
PÚBLICO-PRIVADO**

Capítulo 32 - Reforma do sistema policial como política externa

David H. Bayley*

A reforma policial foi amplamente difundida nos últimos anos, na maior parte das democracias mundiais, em países industrializados como a Austrália, Nova Zelândia, Canadá, Holanda, Suécia, Reino Unido e nos Estados Unidos. No entanto, o que não foi reconhecido é que a reforma policial também se tornou um objetivo de política externa. Todas as democracias acima mencionadas possuem programas bilaterais de assistência para a polícia de outros países, em geral elaborados para atingir dois objetivos – aumentar a capacidade da polícia local controlar o crime e a desordem e desenvolver o “policimento democrático.” É impossível estimar o total gasto em tal assistência de modo confiável, porque a assistência policial não é um item consolidado em orçamentos governamentais. Isso é feito sob várias rubricas programáticas, e muitas vezes por mais de um órgão. Com muitas qualificações, estimo que os Estados Unidos, que são o provedor bilateral dominante, atualmente gastam cerca de US\$ 750 milhões por ano em programas que contribuem para desenvolver as forças policiais em outros países (Bayley, 2005).

Multilateralmente, as Nações Unidas realizaram 38 missões de paz entre 1990 e 2002, a maioria das quais envolveram a reforma ou reconstrução da polícia local (Nações Unidas, 2002). Em 2004, as Nações Unidas destacaram mais de 4.000 policiais civis (UNCIVPOL) em oito missões (Serafino, 2004). Cerca de 40 países participaram nessas missões. Além disso, a missão da UNCIVPOL passou de atividades de monitoramento (“apontar e envergonhar”) para atividades de aconselhamento, treinamento e reconstrução

* Professor emérito da School of Criminal Justice da New York University em Albany. Foi reitor da School of Criminal Justice de 1995 a 1999. Como especialista em justiça criminal internacional, com interesse especial no policiamento, realizou extensa pesquisa na Índia, Japão, Austrália, Canadá, Bósnia, Grã-Bretanha, Cingapura e nos Estados Unidos. Seu trabalho enfoca-se na reforma policial, responsabilização, assistência estrangeira a agências de polícia e estratégias de prevenção ao crime. Foi consultor do governo dos EUA e da ONU em assuntos de reforma policial na Bósnia. Atualmente, é membro da comissão internacional de fiscalização para a reforma da polícia da Irlanda do Norte e recentemente redigiu o programa da ONU de policiamento comunitário na reconstrução e reforma da polícia em operações de manutenção da paz (Doutrina, Programa de Implementação, Programa de Treinamento e Programa de Avaliação). Seu livro mais recente é: *Changing the guard: developing democratic police abroad*. Oxford University Press, 2005. Esse livro relata um projeto de quatro anos de duração sobre o desenvolvimento de assistência bilateral e multilateral à polícia. Anteriormente, publicou: *What works in policing*. Oxford University Press, 1998; e *Police for the future*. Oxford University Press, 1994. Em 2001, publicou duas monografias para o Instituto Nacional de Justiça dos EUA: *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*; e, com Clifford Shearing, *The new structure of policing*.

(Hansen, 2002). Desvencilhando-se de práticas do passado, a UNCIVPOL recebeu autoridade executiva para reprimir o crime e se armou para tal. Isso ocorreu primeiramente no Haiti (1994), depois em Kosovo (1999) e no Timor Leste (2001) (Perito, 2003).

Finalmente, programas internacionais para o desenvolvimento da polícia são desenvolvidos por várias outras instituições multilaterais, inclusive pela União Européia, pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Por exemplo, em 1999, a Organização pela Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) criou uma Unidade Estratégica de Assuntos Policiais, no momento com sede em Viena e sob a direção de Richard Monk, em ex-comissário da Polícia Metropolitana de Londres e Comissário das ONU para a Polícia na Bósnia-Herzegovina.

A maioria das instituições, contudo, não segue a linha da reforma democrática, mas de reconstrução da capacidade de reprimir o crime.

A reforma no caráter da polícia não tem sido o objetivo de toda essa atividade. Estimo que cerca de 90% da assistência bilateral americana foi para capacitação, ao invés de reforma. O saldo entre esses dois objetivos varia entre os diferentes países, e marcar as diferenças entre os principais doadores seria uma contribuição importante para entender a política externa da assistência policial. As Nações Unidas têm se envolvido mais voluntariamente na reforma policial que outros, além de realizar a capacitação. A razão para isso é que intervêm para dar assistência nas transformações políticas ou para reconstruir instituições governamentais que faliram. Em ambos os casos, tanto o caráter quanto a competência do policiamento local devem ser considerados. Não há agências internacionais de repressão ao crime e aplicação da lei, como os países têm, que colocam a cooperação em andamento com a polícia local acima da reforma.

Apesar da atenção dada à capacitação pela comunidade internacional, tanto bilateral quanto multilateralmente, seria justo dizer que, desde 1990 foi aberta uma janela de oportunidade para o desenvolvimento da polícia democrática. Houve várias razões para tanto, todas relacionadas a mudanças na política mundial: a emergência da democracia como o paradigma político-econômico dominante; o reconhecimento que o desenvolvimento econômico, especialmente para a redução da pobreza, poderia ser obstado pela desordem, pelo crime e pela instabilidade; e o relaxamento da poderosa rivalidade ideológica, que permitia reforma política cooperativa para substituir a busca por alianças militares na política externa.

Este documento analisará essa nova dimensão da política externa, especificamente a meta de facilitar a reforma democrática. Particularmente, o documento irá: (1) definir o policiamento democrático de modo operacional; (2) apresentar provas de sucesso em desenvolvê-lo; (3) especificar os percalços da reforma internacional; (4) explorar como um plano para a reforma seria construído; e (5) fazer duas recomendações para tornar a reforma policial democrática melhor.

I. Reforma policial democrática

Durante a última década, houve consenso considerável sobre o que seria a polícia democrática. A primeira tentativa de definir operacionalmente

a polícia democrática foi tomada pela comunidade internacional na Bósnia-Herzegovina em 1996, com a publicação do *The commissioner's guidance for democratic policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina* – Manual do comissário para a polícia democrática na Federação da Bósnia-Herzegovina (UNMIBH 1996). Esse manual elaborava um plano para a criação do serviço de polícia que pudesse atender aos sete princípios básicos da atividade policial – agir dentro da lei; ser regulado por um código de conduta profissional; proteger a vida, reduzindo o uso da força; prestar contas à população; proteger a vida e o patrimônio, por meio da prevenção do crime de modo pró-ativo; salvaguardar os direitos humanos e a dignidade; e agir de modo não-discriminatório. A polícia democrática desde então tornou-se sinônimo de cumprimento a princípios internacionais de direitos humanos, conforme descrito em *International human rights standards for law enforcement: a pocket book on human rights for the police* – Padrões internacionais de direitos humanos para a repressão ao crime (United Nations. High Commissioner for Human Rights, 1996) e o *European Code of Police Ethics* – Código Europeu de Ética Policial (Council of Europe 2001).

Indubitavelmente, o plano mais abrangente e elaborado para a reforma da polícia a serviço da democracia foi feito pela Comissão Independente de Polícia do Norte da Irlanda, a chamada Comissão Patten (1999). A Comissão estipulou três princípios no cerne de suas reformas: cumprimento a padrões internacionais de direitos humanos; responsabilização/prestação de contas efetiva interna e externa; e parceira com as comunidades para alcançar a segurança pública.

Em outra obra, eu tentei resumir o que acreditava serem os atributos fundamentais da polícia democrática. São eles: prestação de contas/responsabilização à lei; salvaguarda dos direitos humanos, especialmente aqueles exigidos pelos processos político-democráticos; prestação de contas/responsabilização externa; e prioridade às necessidades de segurança dos indivíduos, ao invés das do governo. É razoável dizer que tais princípios, ou suas variações, são agora aceitos como uma definição operacional de polícia democrática.

Algo que a polícia democrática *não* é: polícia comunitária. Ambas são constantemente confundidas nos documentos sobre assistência à polícia e reforma. A polícia comunitária compartilha de várias práticas que fazem parte do paradigma da polícia democrática, especificamente uma obrigação de consultar as comunidades, a mobilização do público em prol de esforços de cooperação para a prevenção do crime e resolução de problemas localmente enfocada. Ao mesmo tempo, essas mesmas práticas podem ser mal utilizadas por governos, com o fim de controlar populações, ao invés de empoderá-las. A consultoria à comunidade e a sua mobilização podem especificamente se tornar instrumentos de regulação. Isso ocorreu na China, em Cuba e antiga na União Soviética. É importante lembrar que a polícia comunitária foi desenvolvida em sua maioria nos anos 1980, a fim de tornar a polícia mais efetiva no combate ao crime e na redução da desordem. Foi dito que a polícia comunitária faria com que a polícia prestasse mais contas, mas que essa não seria sua meta principal. A consultoria e a mobilização eram meios para o fim de aprimorar a segurança pública.

II. Evidência do sucesso da reforma

Será que os esforços internacionais de reformar ou reconstruir a polícia internacional, tornando-a mais democrática, foram bem sucedidos? As avaliações disso são quase que sempre qualitativas. Na minha opinião, isso era esperado e não deve ser lamentado. Não faltam só informações confiáveis sobre o desempenho das agências de polícia, na maioria das reformas, mas há dificuldades enormes na construção de indicadores válidos. Além disso, as agências de assistência e seus consultores do setor privado nem sempre desejam medir o grau de sucesso de seus esforços. Conseqüentemente, estamos dependentes de suas impressões a respeito do pessoal de campo ou de observadores instruídos, tais como intelectuais e consultores (Hansen 2002; Call; Stanley, 1999; Call, 1999; Huggins, 1998; Cottam; Marenin, 1989).

Durante os anos 1990, houve esforços combinados em prol da reforma policial em vários lugares – Angola, Bósnia-Herzegovina, Camboja, Colômbia, República Tcheca, Alemanha Oriental, Timor Leste, Eslovênia Oriental, El Salvador, Guatemala, Haiti, Hungria, Kosovo, Libéria, Moçambique, Namíbia, Nicarágua, Irlanda do Norte, Territórios Ocupados da Palestina, Polônia, Romênia, Ruanda, Serra Leoa, Somália, África do Sul, Ucrânia e Saara Ocidental. Para resumir muitas as opiniões qualitativas, os resultados são variados. Foi dito que a reforma não foi mantida em Angola, Bósnia-Herzegovina, Colômbia, Haiti, Libéria, Ruanda, Somália, Ucrânia e no Saara Ocidental. Grandes esforços são atualmente feitos para reconstruir a polícia no Afeganistão e no Iraque, em sua maioria pelos Estados Unidos, e a reforma é problemática, para dizer o mínimo. Por outro lado, uma reforma significativa e sustentável foi realizada na Alemanha Oriental, Eslovênia Oriental, El Salvador, Moçambique, Namíbia, Irlanda do Norte e África do Sul.

Mesmo quando observadores concordam que ocorreu uma reforma sustentável, não fica claro que o apoio internacional tenha sido fator determinante. Fica cada vez mais óbvio que, mesmo quando grande parte da assistência internacional tenha uma direção autoritária, como no caso do Iraque e da Bósnia-Herzegovina, uma reforma democrática não foi garantida. Uma conclusão prudente seria a de que a assistência internacional não pode determinar, mas só pode facilitar as mudanças no caráter da polícia local. A esse respeito, pode-se fazer um paralelo da experiência dos Estados Unidos com o impacto da assistência federal à polícia local, após a lei de segurança nas ruas de 1994 (*Safe Streets Act*). Embora seu objetivo tenha sido desenvolver a polícia comunitária, as mudanças nas estratégias policiais ocorreram somente quando as agências locais tinham decidido fazê-lo por suas próprias razões (Moore et al., 1999).

Essa descoberta também sugere que os supostos reformadores na comunidade internacional têm certa dose de trabalho intelectual para fazer. Devem analisar as condições que contribuíram para o sucesso, por um lado, ou que o impediram, por outro. Os formuladores de política devem analisar a experiência anterior, a fim de determinar os programas que contribuem para a maior diferença qualitativa no caráter da polícia. E devem inclusive destacar a tática de envolver os interessados destinatários que cooperam para a reforma em si.

Esse tipo de aprendizado é raro, apesar da grande quantia de recursos gastos na assistência para a polícia estrangeira, mas não foi resumido de maneira acessível. Em sua maioria, é encontrado espalhado em estudos de caso em que as lições aprendidas são implícitas, ao invés de claramente expressas. Ademais, as avaliações tendem a recair mais sobre a listagem dos impedimentos que sobre a sugestão de remédios.

Ao mesmo tempo, uma fonte para o aprendizado é desenvolver o que tem considerável potencial, se os fornecedores da assistência internacional se aproveitam disso. Refiro-me ao número crescente de pessoas que participaram da reforma e reconstrução policial estrangeira que queriam fazer carreira. Tais pessoas estão entre pessoal atual e antigo da UNCIVPOL, agências de assistência bilateral, tais como o DFID, a CIDA, e a AUSAID, e agências de repressão ao crime com pessoal no exterior, tais como a Polícia Federal Australiana, a Real Polícia Montada Canadense (RCMP) e o Escritório Federal de Investigação dos Estados Unidos (FBI). Tais pessoas têm conhecimento sobre os processos de assistência internacional, conhecem a responsabilidade que um cargo em outro país lhes dá e estão entusiasmados pela experiência de trabalhar no exterior, com um grupo variado de construtores da nação. Tais pessoas estão na linha de frente para desenvolver uma doutrina comum sobre o cerne da polícia democrática e começar a introduzir idéias obtidas a partir de sua experiência no exterior para suas instituições de origem. O *feedback* para a polícia nacional, a partir de esforços internacionais na intenção da reforma policial, pode ser um subproduto importante da assistência internacional.

III. Percalços dos esforços existentes

Os esforços internacionais de desenvolver a polícia democrática durante transições políticas pacíficas, durante a manutenção da paz, ou em Estados falidos, padece de vários defeitos.

1. Ausência de planejamento estratégico: programas de assistência não são em geral apoiados por argumentos teóricos forçados que ligam insumos aos objetivos da reforma, ainda menos pela evidência de experiências anteriores. De modo geral, os programas de assistência policial refletem as capacidades que os doadores podem disponibilizar, em vez conterem uma análise do que é mais necessário em certas circunstâncias. A assistência policial é um exercício do lado da oferta.

2. Falha em adaptar programas a circunstâncias locais, especialmente de tradição e prática históricas: a assistência internacional apóia-se em pacotes genéricos que supõe-se que funcionem em qualquer lugar, em vez de em programas que oportunizem os pontos fortes locais, lidem com impedimentos locais e tenham sido adaptados a entendimentos e sensibilidades locais. Os programas de assistência aprendem na prática as lições das quais somente ocasionalmente levam a esforços futuros. Uma razão para isso é que os programas de assistência à polícia, e ainda mais os programas de assistência jurídica, são construídos por pessoas que trabalham com a justiça e quase nunca com o auxílio de especialistas na língua local. Os especialistas estrangeiros em geral recomendam o que tem familiaridade em seu país de origem, ao invés do que se encaixe na prática local e que poderia alcançar objetivos normativos esperados.

3. Superconfiança em treinamento não incluído nos programas de mudança institucional: o treinamento é a moeda de troca da assistência para reforma. No entanto, a maioria é desperdiçada por várias razões. Os treinamentos são muitos genéricos, sem adaptação às circunstâncias locais. São muito limitados, refletindo a experiência dos doadores, em vez das circunstâncias dos destinatários. O treinamento é feito em uma série de sessões discretas, autocontidas e desconectadas do desenvolvimento organizacional. Conseqüentemente, as pessoas que o recebem não são colocadas em tarefas em que possam ser usadas, e quando o são, não são motivadas para fazê-lo.

4. Subordinação da reforma institucional democrática para aumentar a capacidade internacional de repressão ao crime: quando a assistência é dada no contexto da manutenção da paz, os implementadores estão preocupados com a estabilização da lei e da ordem. Embora possam reconhecer a importância da polícia humana no longo prazo, enfrentam condições indesculpáveis de desordem que interrompem processos em prol de reformas. Mesmo em transições negociadas para a democracia, os esforços de assistência devem sustentar a preocupação local sobre o crime. Em tais situações, as reformas ficam para trás da construção da capacidade de reprimir o crime.

Além disso, os doadores internacionais freqüentemente estão mais preocupados com o crime internacional que advém da reconstrução política, tal como o terrorismo, drogas ilegais, lavagem de dinheiro e tráfico de seres humanos. A assistência à polícia no exterior é muitas vezes feita como parte dos esforços de controle doméstico do crime nos países doadores.

5. Promoção não-crítica da repressão impeditiva do crime: durante os últimos 40 anos, lições importantes foram aprendidas sobre a efetividade das estratégias padrão da polícia, especialmente com relação à prevenção ao crime (Skogan e Frydel, 2004; Weisburd e Eck, 2004; Sherman et al. 2001). Tais lições não foram em geral incorporadas na assistência técnica pela comunidade internacional. Em geral, a assistência internacional à polícia enfatiza o desenvolvimento de uma repressão ao crime que seja reativa, em especial com relação à investigação e instauração de processo, ao invés de usar estratégias preventivas, tais como *target-hardening* – endurecimento do alvo, vigilância nos bairros, prevenção ao crime conjuntural, resolução de problemas, justiça restaurativa ou consultoria à comunidade.

6. Sub-reconhecimento da importância de consultar e colaborar com partes interessadas locais: conseguir que as partes interessadas “comprem” a idéia tornou-se axiomático quando se escreve sobre mudança organizacional, seja em contextos de polícia, ou não. O mesmo princípio se aplica à reforma policial realizada internacionalmente, mas se torna cada vez mais problemático. Os doadores bilaterais, por um lado, freqüentemente relutam em pressionar a polícia local, por medo de que prejudique as atividades conjuntas de repressão ao crime. Os fornecedores multilaterais, por outro lado, em geral agem como parte das operações de manutenção da paz, e estão bem conscientes de que lhes falta legitimidade local. Preocupam-se que a exigência da reforma os fará parecer dominadores, que criam ressentimento local e talvez subestimem a própria estabilidade que tentam criar.

7. Inabilidade de aprender com a experiência: as agências que se envolvem na assistência policial para o exterior não desenvolveram a capacidade de aprender com a experiência. A qualidade da avaliação é baixa, sem a tentativa real de demonstrar que os programas tenham efeito. A maioria dos relatórios sobre os programas faz pouco mais de descrever o que foi feito e quanto foi gasto. No mais, as agências não interrogam sistematicamente o pessoal no retorno de suas missões do exterior. Nem compartilham experiências com outras agências que fazem um trabalho similar. De modo geral, a assistência policial padece da falta de auto-avaliação, que é comum em operações militares. Para ser justo, é claro, que os estabelecimentos militares possuem mais recursos para isto. Como representante do Departamento de Defesa dos Estados Unidos, observei honestamente em uma reunião com civis envolvidos na assistência policial que “seus orçamentos são do tamanho de uma bola de golfe, enquanto os nossos são do tamanho de uma bola de basquete”.

IV. Em busca de um plano desenvolvimentista

O que todos na área da assistência buscam é um plano para realizar a reforma policial com sucesso. Esse plano deve fazer sentido, teoricamente falando, em relação à experiência anterior e às circunstâncias locais. Isso é difícil, não somente porque não sabemos o suficiente ou não podemos antever os impedimentos específicos em diferentes locais. A reforma da polícia exige que sejam feitas escolhas para aumento das especificidades, conforme sigamos em direção às metas gerais para a implementação de planos. Se o objetivo é a reforma democrática, fica relativamente fácil estabelecer critérios, por meio dos quais se reconheça a polícia democrática, tais como o Estado de Direito, direitos humanos, prestação de contas/responsabilização e resposta ao público. O próximo passo é mais árduo, sabidamente para a especificação das ações que levam a tais metas. Na maioria dos casos, muitas coisas podem ser feitas e a maioria delas precisam ser feitas ao mesmo tempo.

Por exemplo, se a meta é reorientar a polícia para que trate o público como clientes, os reformadores podem recomendar o seguinte:

- reformular as áreas de recepção das delegacias para que o público tenha acesso fácil ao pessoal da polícia, assim como locais confortáveis para espera;
- designar policiais para patrulhamento a pé ou de bicicleta para que estejam mais próximos que quando patrulham por veículos motorizados;
- ouvir de modo empático às reclamações e fornecer ação ou encaminhamento imediatos;
- explicar de maneira cortês as razões para suas ações, especialmente quando pararem veículos ou questionarem pessoas nas ruas;
- treinar telefonistas para ouvirem, diagnosticarem, e explicarem de modo cortês e profissional.

Se o objetivo é ensinar o tratamento justo como valor operacional, então a reforma deve conter:

- desenvolvimento, adoção e publicação de declarações sobre os valores aos quais suas ações devem servir;

- realizar cerimônias nas quais os policiais publicamente jurem servir à lei e aos valores da organização;
- promulgar códigos de ética que sejam concisos, a fim de substituir as regulamentações longas e detalhadas;
- fornecer treinamento em ética com ilustrações do comportamento no serviço ativo;
- desenvolver políticas claras sobre como lidar com eventos problemáticos, tais como o uso de armas de fogo ou perseguições a veículos em alta velocidade;
- insistir para que os comandantes e supervisores enfatizem a importância da conduta legal, cortês e profissional sempre. Reforçar essa mensagem informalmente em cerimônias, chamadas, entrada de novos membros e conversas casuais. Eles devem sempre alertar para o mau procedimento, não somente para sanções formais, tais como suspensão, rebaixamento na carreira profissional, penalidades, mas também para as mais leves, como reciclagem, re-designação e tutoria sem comprometimento.

Tais ações, instrumentais para atingir os objetivos da reforma, não podem ser impostas por consultores internacionais. Elas exigem uma gestão qualificada pela polícia local comprometida com a reforma. Se tal capacidade não estiver presente, o que ocorre em geral, então os consultores internacionais devem guiar a polícia local em técnicas de gestão da mudança. Essa exigência expande o plano da reforma e envolve outro nível de complexidade. Por exemplo, consultores internacionais podem sugerir que gestores locais façam o seguinte:

- supervisionem proximamente os gestores subordinados para que se entreguem por inteiro e não subvertam intencionalmente o apoio à reforma;
- removam de cargos de responsabilidade policiais que não estejam comprometidos com a reforma;
- forneçam recursos para projetos-piloto elaborados para testar programas específicos feitos para reformas esperadas;
- solicitar reações das pessoas que implementam novas abordagens e revisam planos conforme necessário;
- auxiliar os policiais a aprenderem uns com os outros sobre como novas abordagens podem atingir antigos objetivos com maior sucesso;
- desenvolver e adaptar manuais de política, descrições de empregos e indicadores de desempenho, a fim de refletir os objetivos da reforma;
- incorporar um entendimento da visão da reforma no treinamento de todo o recrutamento – policiais a serviço e empregados civis.
- recompensar policiais ativos com comendas, promoções e oportunidades para ensinar os outros;
- designar novos recrutas a atividades de ponta em reforma para possam aprender em primeira mão o que a organização tenta atingir;
- reprojeter uniformes, bandeiras, insígnias e crachás para indicar aos policiais e à população que uma mudança foi feita.

A questão é que uma reforma significativa não é uma tarefa simples. Há etapas dentro de etapas na implementação. Elaborar um plano para a reforma é atemorizante porque há muito a ser feito. Isso não significa

que o planejamento é impossível. Ao contrário, é absolutamente essencial. Contudo, os reformadores devem cuidar para não supersimplificar um problema complexo e devem pensar e investir os recursos na análise de requisitos para a reforma em várias circunstâncias. Desenvolver um plano não é impossível, mas exige mais que estamos acostumados.

V. Duas recomendações

Para concluir, farei duas recomendações para a melhoria da perspectiva para a reforma democrática da polícia. Tais recomendações aplicam-se, aliás, aos esforços de reforma feitos tanto interna quanto externamente sem indução externa e internacionalmente como política externa.

Primeira: os esforços para aprimorar a efetividade da repressão ao crime e para mudar o caráter da polícia devem ser feitos simultaneamente. Nem o tratamento justo nem a efetividade podem ser atingidos isoladamente das outras tantas razões. Se a segurança for vista como um direito humano, como creio que deva ser, então aprimorar a efetividade da repressão ao crime não é só intriga da oposição. Faz parte da agenda de direitos humanos. Além disso, a democracia exige um governo estável que possa fazer cumprir a lei na defesa dos direitos, especialmente os direitos essenciais à atividade político-democrática. Finalmente, já que a redução do crime e da desordem é o que a polícia aprendeu a acreditar como sua missão institucional, ela desconta as propostas da reforma de modo reflexivo, pensando que haja efetividade negativa sobre a repressão ao crime. Fazer reforma sem considerar os interesses pessoais e institucionais da polícia é autoderrota. Portanto, os reformadores precisam enfrentar de cabeça erguida o efeito provável da reforma sobre a repressão ao crime. Devem fazê-lo com o público e as elites políticas também. Uma reforma terá maior chances de ser bem-sucedida se puder mostrar-se neutra sobre a efetividade ou, preferivelmente, aprimoradora da efetividade. Na minha opinião, a pesquisa nos últimos quarenta anos mostra que ocorre o último caso – uma força policial que é reconhecidamente justa é mais efetiva que uma que não é (Skogan e Frydel, 2004; Bayley 1994, 2002, 2005; Tyler e Wakslak 2004).

Segunda: uma alavanca poderosa para alcançar a reforma é polícia respaldada em evidências. A polícia só pode ser responsabilizada se há informação disponível sobre o que faz no controle do crime e na retidão de comportamento. Sem prestar conta a si própria, a polícia não pode prestar contas a outrem. Em países em que a reforma democrática é mais necessária, a polícia tem informações primitivas sobre ambos. Além disso, ela trabalha mais com base em mitos que em evidências. A polícia respaldada em evidências envolve o desenvolvimento de um novo estilo de gestão, assim como sistemas de informação confiáveis. Uma vez que a polícia diz querer ser efetiva, é difícil para ela resistir. É tanto moderna quanto profissional. De modo tático, então, os reformadores internacionais podem usar a polícia respaldada em evidências como uma alavanca para tornar a polícia mais racional, avaliadora, e a informação mais rica. Como creio que a pesquisa mostra que a justiça e a receptividade à comunidade melhoram a efetividade da repressão ao crime, conforme a polícia aprenda a usar a evidência sobre o que funciona no combate ao crime, também aprenderá o valor da polícia democrática.

Referências

- BAYLEY, David H. *The Dragon's Teeth: Developing Democratic Police Abroad*. 2005. (Book manuscript in review).
- _____. Who are we kidding? or developing democracy through police reform. In: U.S. National Institute of Justice and the Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State, Policing in Emerging Democracies. Washington, DC: U.S. Department of Justice, 1997. p. 59-64.
- _____. Law enforcement and the rule of law: is there a tradeoff? *Criminology and Public Policy*, v. 2, n. 1, p. 133-154, 2002.
- _____. *Police for the future*. New York, NY: Oxford University Press, 1994.
- CALL, C. T. *From soldiers to cops: war transitions and the demilitarization of policing in Latin America and the Caribbean*. Stanford: Stanford University, 1999. (Unpublished dissertation).
- CALL, C. T.; STANLEY, W. 1999. *A sacrifice for peace? Security for the General Public During Implementation of Peace Agreements*. 1999. (Unpublished manuscript).
- COTTAM, M.; MARENIN, O. Predicting the past: Reagan Administration Assistance to Police Forces in Central America. *Justice Quarterly*, v. 6, n. 4, p. 589-618, 1989.
- COUNCIL OF EUROPE. *European Code of Police Ethics 2001*.
- HANSEN, A. W. *From Congo To Kosovo: Civilian Police in Peace Operations*. London, UK: International Institute for Strategic Studies, 2002.
- HUGGINS, M. K. *Political policing: the United States and Latin America*. Durham, NC: Duke University Press, 1998.
- INDEPENDENT COMMISSION ON POLICING IN NORTHERN IRELAND. *A new beginning: policing in Northern Ireland*. London, UK: HMSO, 1999.
- MOORE, Mark H. et al. *Case studies of the transformation of Police Departments: a cross-site analysis*. Washington, DC: The Urban Institute Press, 1999.
- PERITO, R. M. *Where is the lone ranger when we need him? America's search for a peacekeeping constabulary*. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2003.
- SERAFINO, Nina. *Policing in Peacekeeping and Related Stability Operations: problems and proposed solutions*. CRS Report for Congress. Washington, DC: Congressional Research Service, 2004.
- SHERMAN, Lawrence W. et al.. *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington, DC: National Institute of Justice, 2001.
- SKOGAN, Westley; FRYDEL, Kathy (Eds.). *Fairness and effectiveness in policing: the evidence*. Washington, DC: National Academies Press, 2004. Report of the Committee to Review Research on Police Policy and Practices, National Research Council.
- TYLER, T. R.; WAKSLAK, Cheryl J. Profiling and police legitimacy: procedural justice, attributions of motive, and acceptance of police authority. *Criminology*, v. 42, n. 2, p. 253-282, 2004.

UNITED NATIONS. High Commissioner for Human Rights. *International Human Rights Standards for Law Enforcement: a pocket book on human rights for the police*. 1996.

UNMIBH. *The Commissioner's Guidance for Democratic Policing in the Federation of Bosnia-Herzegovina*. 1996. (UNMIBH 1996).

WEISBURD, David; ECK, John E. What can police do to reduce crime, disorder, and fear? *The Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, n. 593, p. 42-65, May, 2004.

Capítulo 33 - As redes de segurança

Benoit Dupont*

Convém começar qualquer contribuição sobre as transformações da segurança com uma referência à sua privatização, juntamente com uma comparação das proporções entre policiais e agentes de segurança, com estes últimos supostamente ilustrando, de forma exemplar, a explosão da oferta comercial da segurança ao longo dos últimos 20 anos. O efeito pesquisado consiste em refutar a teoria weberiana do monopólio do exercício legítimo do constrangimento físico pela instituição policial mostrando que a segurança privada assumiu posição preponderante no conjunto dos mecanismos contemporâneos de controle social. Alternativamente, uma comparação internacional dessas mesmas proporções mostrará em que medida certas sociedades realizaram uma transferência maciça de responsabilidades relativas à oferta de segurança para o setor privado (Estados Unidos, África do Sul, Brasil), ao passo que outras desestimularam qualquer forma de delegação, preferindo manter um Estado centralizado relativamente forte (França).

Essa abordagem teve o mérito de abrir as pesquisas sociológicas das funções policiais a outras instituições que não a polícia, porém uma grande quantidade de trabalhos teóricos ainda está por ser feita para a compreensão do sentido dessas transformações. Com bastante frequência, de certo, essa constatação da posição preponderante que hoje ocupam as empresas privadas do setor de segurança vem acompanhada de uma visão dicotômica: os fornecedores são vistos como parceiros de menor importância das instituições públicas, ou evoluem em total isolamento, sem nunca interagir com elas. Essa abordagem admite a existência da segurança privada, mas minimiza as interdependências e os numerosos vínculos existentes entre os dois setores. Uma outra metodologia enfatiza a

* Doutor em Ciência Política pela Université des Sciences Sociales de Toulouse, em 2001. Professor associado de Criminologia na Université de Montréal em Québec. Em 2002, publicou *Construction and reform of the police: the Australian case*. L'Harmattan: Paris, que recebeu o prêmio Gabriel Tarde de 2002-2003, dado pela Sociedade Francesa de Criminologia, e o prêmio Denis Caroll, concedido pela Sociedade Internacional de Criminologia. Seu próximo livro a ser publicado, coeditado por Jennifer Wood, cujo título é *Democracy, society and the governance of security*, será publicado pela Cambridge University Press em 2006. Benoit trabalhou no Toulouse Institute of Political Studies, na Australian Graduate School of Police Management, e na Australian National University antes de trabalhar na Université de Montréal, onde leciona disciplinas relacionadas à organização da segurança, violência política e terrorismo. Seus interesses de pesquisa vão desde a governança da segurança, até a avaliação da eficácia e eficiência da polícia. Seus projetos mais recentes buscam explorar a criação, conversão e transferência de conhecimento nos campos da segurança pública e privada. Publicou artigos em francês e inglês nessas áreas.

comercialização da segurança e as repercussões desse fenômeno sobre o acesso ao bem público que ela representa². O argumento implícito desses trabalhos é que o mercado passou a constituir o mecanismo privilegiado de distribuição da segurança, em detrimento aos valores democráticos de justiça, equidade e imputabilidade. Finalmente, uma terceira corrente do pensamento, associada aos trabalhos de Bayley e Shearing³, e de Johnston e Shearing⁴, se concentra na complexidade das novas estruturas organizacionais que caracterizam a produção da segurança nas sociedades contemporâneas. Fala-se, portanto, de “multilateralização da segurança”, ou da “governança nodal da segurança”, em referência à rede descentralizada de atores públicos, privados e mistos que autorizam ou produzem a segurança. Se os elos que unem esses atores podem ser de natureza mercantil, outros tipos de relação são igualmente aplicáveis: o dom, a delegação, a conscrição ou, ainda, a abdicação pura e simples da responsabilidade⁵.

Essa renovação do pensamento em torno da produção da segurança possibilita a superação da oposição clássica entre o Estado e o mercado, ressaltando que esses dois modos de organização social estão inexoravelmente em estreita ligação. Ademais, faz referência aos recentes avanços da sociologia, ciência política, ciências da administração ou, ainda, da física, sobre o tema das redes. Antes de prosseguirmos, é indispensável precisar o sentido aqui atribuído a esse conceito. Há de se distinguir três usos para o termo “rede”. Primeiramente, as redes das nossas vidas quotidianas consistem em dispositivos espaciais e tecnológicos reticulados que facilitam a circulação de pessoas, bens ou informações. Em seguida, o uso metafórico do termo “rede” goza de popularidade proporcional ao papel central desempenhado pelas redes concretas da economia globalizada. Finalmente, as ciências sociais atribuem ao conceito de rede um sentido bem mais abstrato. Manuel Castells, por exemplo, define rede como “um conjunto de nós interconectados, entendendo-se por nó um ponto de intersecção entre uma curva e ela própria. A realidade de um nó depende da rede à qual pertence”⁶. Emmanuel Lazéga, por sua vez, define rede social como “um conjunto de relações de um tipo específico (colaboração, apoio, conselho, fiscalização ou influência) entre um conjunto de atores”⁷. Esse terceiro significado servirá de ponto de referência de nossa reflexão, que permitirá a superação das meras instituições e a concentração no estudo empírico das redes de segurança.

Com efeito, a combinação do conceito de rede com o de segurança não raro se limita na literatura existente a considerações normativas baseadas em dados fragmentados e limitados⁸, e até em meras fórmulas místicas. Encontramos, nessa última categoria, os trabalhos de politicólogos e sociólogos americanos que preconizam a adoção de um modo de funcionamento em rede pelos serviços de coleta de informações e de segurança interna, a fim de competir em pé de igualdade com as redes terroristas e criminosas⁹, sem que as impropriedades de tal comparação jamais sejam apontadas. Nas páginas que seguem abaixo, a postura firmemente empírica possibilitará a exploração do potencial do conceito de rede de segurança com vistas a uma compreensão mais apurada das condições de produção da segurança nas sociedades modernas. Essa sistemática intermediária visa

a coleta de dados quantitativos e qualitativos sobre a estrutura e funcionamento dessas redes, na mesma medida em que visa aplacar os ânimos daqueles que consideram essa forma de organização social como uma panacéia. Inicialmente, precisaremos certos aspectos teóricos das redes de segurança, para então abordar, em uma segunda parte, os resultados de um estudo de caso realizado nos últimos dois anos em Montreal. Em uma terceira parte, a título de conclusão, examinaremos algumas implicações dos resultados apresentados tanto de uma perspectiva de pesquisa como do ponto de vista prático.

I. As redes de segurança

O conceito de rede muitas vezes está implicitamente associado à noção de uma coordenação de atores, ao exemplo das redes de comunicação ou de transporte que administram os fluxos de informações ou de bens. Na área das atividades humanas, entretanto, não é raro encontramos redes de indivíduos ou de organizações que dispõem apenas de conhecimento parcial acerca da arquitetura geral dos elos diretos que os unem. Isso se aplica muito bem no caso das redes de grande alcance, cujo porte é muito importante para que a estrutura seja conhecida por todos os membros, e no caso das redes secretas ou clandestinas, cuja sobrevivência depende de uma compartimentação dos contatos (tratando-se de informantes infiltrados no crime organizado ou de células terroristas latentes à espera da entrada em ação). O porte e a diversidade dos atores que compõem as redes de segurança não devem, por conseguinte, ser associados de forma abusiva à idéia de que estes apresentam organização racional e eficaz. Pelo contrário, poderíamos afirmar, como veremos mais adiante, que as redes de segurança são, em realidade, resultantes de uma multiplicidade de relações bilaterais e multilaterais que se agregam em torno de práticas e desafios comuns para definir um campo organizacional diferenciado: o campo da segurança.

Portanto, poderíamos definir uma rede de segurança como todo conjunto de atores institucionais, organizacionais, comunitários ou individuais conectados direta ou indiretamente a fim de autorizar e/ou de produzir a segurança por conta dos interesses coletivos (a população) ou particulares (um cliente)¹⁰. A diversidade de atores encontrados nessas redes é fonte de heterogeneidade e de desigualdades estruturais¹¹: serviços de polícia nacional ou empresas multinacionais atuam no mesmo campo que empresas familiares ou consultores individuais. Não obstante, uma complexa teia de elos recorrentes liga esses atores em uma base de reciprocidade, base esta informal, contratual ou regulamentar. Uma das principais dificuldades associadas à análise das redes é a subestimativa da importância da operação de demarcação que consiste em definir os critérios a serem utilizados para a escolha dos atores analisados no estudo. Na verdade, quando um ator alcança um certo porte, pode, por sua vez, ser considerado como uma rede independente, o que torna qualquer tentativa de categorização bem mais arbitrária. Tomemos, por exemplo o caso do *Department of Homeland Security* (Departamento de Segurança Nacional) dos EUA, resultante da fusão de 22 órgãos governamentais que existiam à época dos atentados de 11 de setembro de 2001. Se podemos considerar

formalmente essa nova entidade como uma organização integrada, o grau de fragmentação e de competição que rege as relações entre cada um dos serviços é tal que outra possibilidade seria qualificá-la como uma rede desorganizada sem parecer pessimista em excesso¹².

Em nosso estudo de caso, os atores da rede são definidos como organizações ou indivíduos que atuam na qualidade de entidades distintas e que são considerados como tal pelos outros membros. Essa convenção representa uma simplificação da realidade, na medida em que os próprios atores organizacionais são constituídos por atores individuais que dispõem de suas próprias redes sociais. Estes últimos também podem ocasionalmente agir simultaneamente em nome de vários atores organizacionais, como no caso em que o diretor de uma empresa de vigilância preside também a associação profissional que representa os interesses coletivos de seu ramo de atuação. Apenas dados qualitativos estão em condições de esclarecer e de relativizar os significados que devem ser extraídos dessas recuperações de funções¹³.

As redes de segurança são construídas em torno das práticas rotineiras de seus atores, e se distinguem das redes de políticas públicas bem conhecidas dos políticos, cujo objetivo principal é influenciar o processo decisório político¹⁴. Os termos do intercâmbio entre os membros da rede evidenciam, principalmente, a necessidade de melhorar sua eficácia e de reduzir sua vulnerabilidade aos riscos e às contingências externas. Assim, os membros das redes de segurança não partilham dos mesmos objetivos: eles são bem unidos por uma infinidade de interesses particulares que coincidem. Nesse sentido, são semelhantes às vastas redes sociais e econômicas que surgem espontaneamente da base. Nesse estágio, e a fim de distinguir os tipos de rede, uma tipologia (também temporária, que seja) se faz necessária.

A variável geográfica se mostra particularmente útil em nosso caso para a construção de uma tipologia, já que ela fornecerá, de forma acessória, os critérios que permitirão delimitar as fronteiras das redes de interesse do estudo. Ademais, ela se situa no cerne da reflexão sobre os impactos provocados pelas novas tecnologias da informação sobre a contração do espaço e do tempo¹⁵. Em uma contribuição anterior¹⁶, identifiquei quatro tipos ideais de redes de segurança: as redes de segurança locais, nacionais, internacionais e informacionais.

As redes de segurança locais são, como o próprio nome indica, primordialmente voltadas para o compartilhamento de recursos públicos e privados com o intuito de solucionar os problemas complexos de criminalidade. Essas redes constituem um reconhecimento tácito, por parte do Estado, dos limites representados por suas estratégias de intervenção fragmentadas e monopolísticas. Entre os atores que compõem as redes de segurança locais estão a polícia, os magistrados locais, os serviços sociais, mas também comunidades de moradores, comunidades de interesse (associações de comerciantes, minorias visíveis etc.), representantes eleitos, fornecedores de segurança privada, etc. Essas redes atuam como plataformas para o intercâmbio de informações sobre os problemas de criminalidade local e os recursos que podem ser mobilizados para solucioná-los. Elas são

movidas a conhecimento local e a soluções que transcendem as fronteiras institucionais.

As redes nacionais de segurança, por sua vez, são essencialmente constituídas por atores institucionais, e seus objetivos explícitos consistem em conduzir projetos burocráticos de compartilhamento de recursos e de informações entre os órgãos governamentais. As redes nacionais ou institucionais raramente abrangem grupos comunitários ou atores não governamentais. Essas redes se concentram no aperfeiçoamento da eficiência (racionalização dos recursos, otimização dos desempenhos, maximização de resultados) nos casos em que as redes locais enfatizam a eficácia. As redes nacionais parecem mais fechadas que as redes locais, de modo que frequentemente encontramos seus vestígios nos sistemas policiais descentralizados, ou as organizações locais não dispõem de recursos suficientes em termos de formação, criminalística, luta antiterrorismo ou, ainda, de pesquisa.

As redes internacionais de segurança obedecem globalmente às mesmas lógicas que as redes nacionais, com a questão da soberania, entretanto, justificando que seu exame se dê em separado aqui¹⁷. As estruturas administrativas que regem as atividades dessas redes em geral precedem o reconhecimento legal e a fiscalização destes pelas autoridades políticas¹⁸. Esse procedimento invertido não resulta de algum tipo de conspiração, e sim traduz a autonomia burocrática de que gozam as grandes corporações policiais nacionais ou federais, e as organizações internacionais que têm um discurso comum e “mitologias” sobre o crime organizado. Até recentemente, essas redes eram constituídas exclusivamente por atores estatais das áreas de justiça, polícia e coleta de informações de segurança. Assim como em outras esferas de governança, atores privados e mistos entraram na cena e procuram integrar essas redes de intercâmbios internacionais. Assim, empresas de segurança privada atualmente operam em nível internacional, oferecendo seus serviços às multinacionais, às ONGs ou, até mesmo, aos governos que desejam agir com discricção. A empresa americana Dyncorp ganhou licitações do governo americano com o intuito de assegurar a estreita proteção do presidente afegão Mohamed Karzai¹⁹, ou de administrar programas de assistência policial internacional no que tange à luta contra o narcotráfico²⁰. A estrutura das redes internacionais de segurança compreende, em geral, um único ator por país-membro, que atua como plataforma de distribuição das informações nos dois extremos da cadeia. Esse monopólio sobre o acesso à rede internacional e sobre as informações que proporciona pode se mostrar problemático nos países onde há mais de um ator com o direito de postular a função de ponto de contato (diversos serviços de polícia nacional)²¹.

Enfim, as redes de segurança informacionais tiveram participação decisiva no surgimento das redes internacionais, facilitando a circulação dos fluxos de informações entre os atores que as integram. O impacto das novas tecnologias sobre a relação entre tempo e espaço permitiu às redes de segurança eliminar as barreiras físicas que limitavam seu desenvolvimento. Do mesmo modo que as bolsas do mundo inteiro operam de forma contínua, as informações policiais circulam fazendo abstração dos fusos horários, e fazem surgir um diálogo cada vez mais sustentado à medida que as

bases de dados criminais são interconectadas. Contudo, o ritmo acelerado das inovações ameaça de rápida obsolescência as redes informacionais²², o que leva os governos a investir maciçamente em uma corrida desenfreada com vistas a ampliar a abrangência das redes informacionais de segurança. Assim, iniciativas legislativas recentes nos Estados Unidos, Reino Unido, França e em outros países abriram à polícia o acesso às bases de dados dos serviços de saúde, educação, firmas financeiras, telecomunicações e transporte aéreo²³.

De certo, este ensaio de tipologia representa tão-somente um exercício heurístico e provisório para precisar a natureza do conceito de rede de segurança. Neste ponto, a abordagem empírica parece inevitável caso se queira ultrapassar o nível de intuição teórica e de dados factuais fragmentários.

II. A rede local de segurança de Montreal

Para tanto, nos basearemos em um programa de pesquisa que conduzimos há dois anos, cujo objetivo é mapear os atores públicos, privados e mistos da segurança na região metropolitana de Montreal, bem como analisar a estrutura de suas relações. Retomando a tipologia apresentada acima, trata-se, portanto, de atualizar uma rede local de segurança. Essa rede atende a uma população de 1,8 milhão de habitantes distribuídos em um território de 500 km² cujo PIB registrado em 2003 foi de 100 milhões de dólares americanos. A população migrante representa 28% dos habitantes, e a taxa de desemprego atinge a marca de 9,2%. Em 2004, o orçamento municipal anual era de 3,15 bilhões de dólares americanos, dos quais 18,7% eram dedicados à segurança pública. Uma das particularidades de Montreal é sua rede de túneis subterrâneos que se estende por mais de 30 km e oferece acesso a 10 estações de metrô, 2 estações de trem, 4 universidades, 10 cinemas e teatros, 200 restaurantes, 1.700 lojas varejistas e 80% de espaços de escritórios da metrópole. A cada dia, mais de meio milhão de pessoas passa²⁴ pela cidade subterrânea. Essa rede de propriedades privadas de massa constitui um poderoso estímulo à coordenação para os atores públicos e privados da segurança, que devem se preparar juntos para enfrentar situações de crise e prevenir todo tipo de atividade criminosa.

Os atores dessa rede local de segurança foram identificados com o auxílio de diversas bases de dados combinadas: a lista de empresas de segurança privada detentoras de alvará de funcionamento emitido pelo ministério de segurança pública, a lista dos membros das duas principais associações profissionais que atuam no Québec, a seção de páginas amarelas da lista telefônica local, bem como a lista de órgãos governamentais e paragonamentais encarregados da repressão ao crime. Um procedimento de amostragem cumulativa também foi utilizado com vistas a amenizar as distorções que podem ter sido introduzidas nos métodos de seleção anteriores. No total, foram identificadas 207 organizações da área de segurança, e foi possível localizar os dirigentes de 47 delas ao longo de um período de 16 meses (janeiro de 2004 a abril de 2005). Essas pessoas foram selecionadas entre os 207 entrevistados em potencial para obter uma amostra representativa de todas as categorias de atores: polícia, serviços de segurança interna nos setores da grande distribuição, do transporte, das

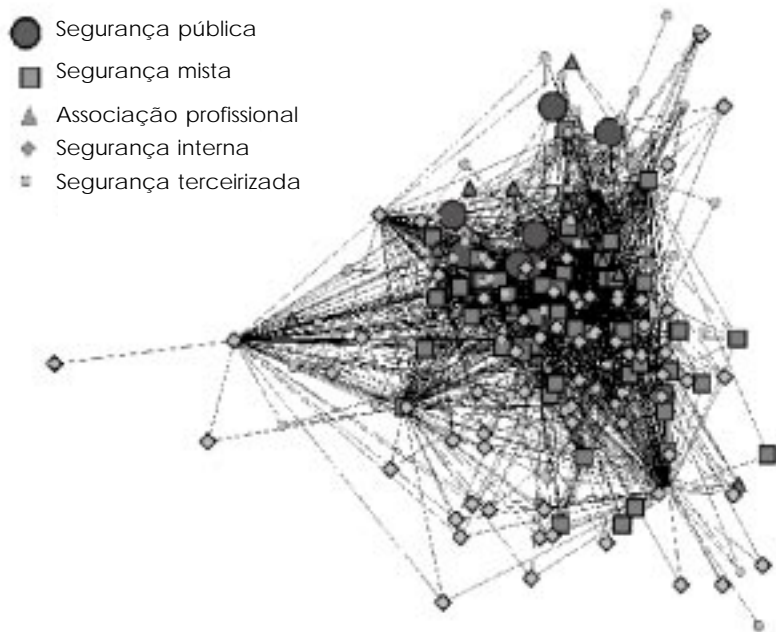
instituições públicas, do setor financeiro, de alta tecnologia, provedores de serviços de vigilância, de pesquisa, consultores e de equipamentos. A disponibilidade reduzida de entrevistados explica a duração relativamente longa da coleta de dados. Os entrevistados responderam a um questionário composto por uma seção quantitativa e uma seção qualitativa. Por razões de espaço, apresentaremos aqui apenas os dados quantitativos coletados. Assim, cada entrevistado preencheu uma matriz de contatos que permitiu identificar o conjunto de parceiros formais e informais que havia tido durante os 12 meses anteriores. Para cada contato ou vínculo declarado, nove variáveis adicionais foram especificadas: o número de contatos individuais no âmbito da organização parceira, a existência de relações privilegiadas com um desses contatos individuais, a existência de atividades extra-profissionais com esses contatos e o seu contexto, a frequência das interações com os contatos, a distribuição das responsabilidades quanto à ativação das interações, os meios privilegiados de realização de contato, o nível de responsabilidade profissional esperado do parceiro (em comparação com o nível do entrevistado), e o caráter de formalidade ou informalidade da parceria. Em seguida, os dados levantados foram processados com o auxílio do software de análise de redes UCINET, que facilita as operações de medida de centralidade, de identificação de subgrupos e de visualização dos dados²⁵. Também foram realizadas algumas análises de dados estatísticos descritivos com o auxílio do software SPSS.

Os participantes da pesquisa pertencem a 47 organizações de segurança que, juntas, empregam mais de 17.000 funcionários (inclusive os 4.000 agentes da polícia municipal). A experiência média dos entrevistados do setor de segurança é de 20 anos, com 26% deles tendo ocupado no passado um cargo na corporação policial. A figura 1 representa a rede de parceiros declarados pelos entrevistados. Em razão da densidade da rede e dos elos, um certo número de atores pode ser representado por símbolos concentrados. Cada linha (ou arco) representa um parceiro ativo ao longo dos 12 meses que antecederam a entrevista: no total, 1.600 parceiros bilaterais ou multilaterais foram registrados. Também é útil citar que esse diagrama em forma de círculo representa apenas uma parcela dos parceiros existentes, visto que 160 organizações representadas, mas que não foram entrevistadas diretamente, de certo agregariam um número considerável de elos caso dispuséssemos de dados completos a seu respeito. Por razões metodológicas ligadas à reciprocidade dos dados, as análises seguintes se concentrarão somente em nossa amostra de 47 atores.

A densidade relacional dessa amostra é de 46%, o que significa que 46% do conjunto de parcerias possíveis são declaradas como ativas. Esse nível de densidade é considerado relativamente elevado se levamos em consideração o número de atores que compõe a amostra e sua heterogeneidade. Essa forte densidade é confirmada pelo nível elevado de conectividade da rede. O cálculo da "distância" entre os atores traz como resultado uma distância geodésica média de 1,5, o que implica que cada ator pode contatar o conjunto dos outros membros da rede passando, em média, por um único intermediário (essa média leva em consideração os elos diretos, mas também dos circuitos menos eficazes que recorrem a dois intermediários ou mais). Em um ambiente de mesma densidade e

conectividade, as informações podem ser obtidas com facilidade e circulam com bastante rapidez, os custos transacionais são baixos e as inovações são adotadas sem demora. As reputações também podem ser prejudicadas com a mesma rapidez.

Figura 1 - A rede de segurança de Montreal (2004-2005)



Uma outra dimensão essencial da análise de redes é a centralidade, que permite mensurar a distribuição do poder em função da localização dos atores no âmbito de um conjunto de relações. Os atores situados no centro da rede têm acesso a um número maior de oportunidades, ficam expostos a menos restrições e gozam de influência mais importante em virtude de sua posição de intermediário obrigado entre os atores periféricos. No campo da segurança, a polícia é, sem a menor sombra de dúvida, o ponto central (o *hub*) para o qual os outros atores convergem, em razão de sua capacidade de uso legítimo da força e do acesso às bases de dados criminais e de verificação da identidade pessoal. Paralelamente a isso, o nó da rede não é domínio exclusivo da polícia, e as associações profissionais agregam uma contribuição importante nesse sentido. Elas oferecem a seus

membros atividades de formação continuada e acesso a um vasto acervo de conhecimentos por meio de seus colegas. Elas cumprem, também, uma função de intermediário privilegiado entre os fornecedores de tecnologias e serviços e seus clientes em potencial, permitindo a estes últimos coletar informações junto a clientes acerca da qualidade dos bens ou serviços oferecidos. Obviamente, esses dois grupos de atores centrais (as corporações policiais e as associações profissionais) não são colocados em pé de igualdade: a legitimidade da polícia é evidenciada pelos esforços contínuos da parte dos outros atores da rede para estabelecer e manter elos privilegiados com ela. Em contraste, as associações profissionais devem oferecer constantemente a seus membros atividades de alto valor adicionado na forma de transferências de conhecimento e de certificações profissionais com vistas a manter sua posição central.

Não ocupando uma posição também central, os outros atores da rede procuram reduzir as restrições relacionais às quais são submetidos. Para tanto, mantêm numerosos vínculos transversais que lhes permitem evitar uma dependência muito marcada em relação ao centro, sobretudo prevendo situações de crise. Assim, é possível perceber a manutenção de um alto nível de conectividade quando a polícia e as associações profissionais são retiradas da equação: a distância média entre dois atores permanece constante a 1,6 (vale lembrar que era de 1,5 no caso da rede como um todo). Essa ausência de degradação das capacidades da rede, apesar da retirada de seu nó, indica o grau de independência de seu funcionamento rotineiro da instituição policial. Esse exercício hipotético não deve ocultar o nível de valorização do poder e autoridade da polícia pelos outros membros da rede, porém sua vantagem é explicitar as estratégias diferenciais adotadas por cada um dos atores a fim de maximizar as conseqüências de sua participação na rede.

Uma análise mais aprofundada dos dados à disposição revela também o caráter multifacetado dessa rede. Em realidade, a rede global é constituída de microrredes de densidade bem mais forte e que correspondem a afinidades pessoais geográficas ou funcionais. Desse modo, os responsáveis pela segurança das instituições financeiras, hospitais, universidades e serviços de transporte público de Montreal mantêm vínculos privilegiados circunscritos a seu ramo de atividade, da mesma forma que os antigos policiais reintegrados ao setor privado mantêm vínculos informais com os antigos colegas, e que os serviços de segurança privada prestados em um mesmo bairro, ou na mesma zona industrial, coordenam suas atividades e compartilham seus recursos. Cada ator pertence simultaneamente a várias dessas microrredes que, ao se encobrir e se completar, formam a rede global apresentada na Figura 1.

As estatísticas descritivas referentes às parcerias mostram a importância da reciprocidade e da confiança para o bom funcionamento da rede. A média das parcerias declaradas pelos entrevistados chega a 34 (extensão: 2 a 120). A freqüência de mobilização dessas parcerias é de seis interações para uma (mediana), com dispersão bastante elevada (desvio-padrão de 478). Esse indicador de freqüência permite mensurar a intensidade dos contatos, afinando os indicadores de densidade e de conectividade

calculados nos parágrafos acima. A frequência média de um contato a cada dois meses entre cada par de atores indica uma rede na qual as modificações são objeto de fiscalização constante e rápidos ajustes. Além disso, essas parcerias são caracterizadas por relações altamente personalizadas: 81% das parcerias declaradas pelos entrevistados dependiam de relações privilegiadas com três pessoas ou menos na organização parceira, e 52% eram baseadas em um único interlocutor. Essa dependência em torno de um pequeno grupo de indivíduos constitui, a um só tempo, uma vantagem e um empecilho. A personalização dos contatos permite desenvolver e reforçar uma confiança resistente, de especial utilidade em momentos de crise. No entanto, ela pode acarretar uma fragilização (permanente ou temporária) da parceria quando uma das partes sai da organização.

III. A polícia pública na “Segusfera”

A análise dos mecanismos de produção de segurança do ponto de vista relacional das parcerias ressalta a pertinência do conceito de rede para a compreensão de como as sociedades modernas se protegem da criminalidade e dos riscos mais difusos que ameaçam a manutenção da ordem pública e privada. Os mitos complementares de uma polícia pública onipotente e de uma segurança privada de contribuição marginal, a despeito de seus abundantes efetivos, não pertencem à análise empírica. Não obstante, a extensão de nosso desconhecimento permanece bastante importante para que possamos nos arriscar a enunciar teorias definitivas. As observações feitas em Montreal sobre uma rede de segurança local específica devem ser confrontadas com outros estudos semelhantes a serem realizados em outros países com o intuito de elucidar os fatores situacionais de eventuais propriedades universais das redes de segurança. As outras categorias de rede, e os atores institucionais e individuais que nelas atuam, devem, também, ser objeto de pesquisas semelhantes para poder enriquecer nosso arcabouço teórico de perspectivas comparativas, bem como em uma perspectiva tanto geográfica como funcional. A título de exemplo, os trabalhos de Williams²⁶ sobre a regulamentação dos mercados financeiros mostram a que ponto as firmas privadas de investigação operam de acordo com uma lógica radicalmente diferente da dos serviços de polícia: enquanto as primeiras são contratadas pelas empresas para que lhes ofereçam flexibilidade na resolução de problemas ligados à fraude interna e participam de uma lógica de justiça privada da empresa, os segundos atuam de acordo com um modo de governança cuja tônica é a visibilidade dos processos penais e a aplicação do código penal. Essas duas lógicas opostas não impedem que os dois grupos de atores façam freqüentes intercâmbios de recursos, conhecimentos e serviços, mas estruturam essa rede de segurança particular segundo uma lógica de bifurcação bastante diferente da lógica de integração observada em nosso estudo de caso.

No plano metodológico, a preferência atribuída até o presente às metodologias de pesquisas qualitativas para captar a essência dessas redes complexas é bastante limitante no contexto de estruturas que compreendem várias dezenas, ou mesmo várias centenas, de atores. Os avanços conquistados em anos recentes pelos sociólogos, matemáticos e profissionais especializados da informática na análise das redes merecem nossa

atenção. Isso tem especial aplicação partindo-se de uma perspectiva de análise temporal do surgimento, evolução e desaparecimento das redes organizacionais, ou de sua capacidade de resistência e de adaptação às contingências externas.

No plano normativo, a ampliação do mandato da polícia de modo a conter uma função de coordenação das redes de segurança (a Segusfera) parece inevitável em um horizonte mais ou menos de curto prazo, se esta quiser evitar voltar a ser um mero ator entre os outros e pôr um fim a dois séculos de consolidação de seu monopólio sobre o legítimo emprego da força, a aplicação da lei e a manutenção da ordem. Se por um lado não se trata, de forma alguma, de proclamar a obsolescência da polícia pública, a energia que esta aplica para regular ou concorrer as atividades da segurança privada e mista mostra que ela hoje não atua mais sozinha na área da segurança interna.

Notas

1. WAARD, Jaap de. The private security industry in international perspective. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 7, p. 143-174, 1999.
2. LOADER, IAN. Plural policing and democratic governance. *Social & Legal Studies*, v. 9, n. 3, p. 323-345, 2000; NEWBURN, Trevor. The commodification of policing: security networks in the late modern city. *Urban Studies*, v. 38, n. 5-6, p. 829-848, 2001.
3. BAYLEY, David; SHEARING, Clifford. *The new structure of policing: description, conceptualization, and research agenda*. Washington DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 2001.
4. JOHNSTON, Les; SHEARING, Clifford. *Governing security: explorations in policing and justice*. Londres: Routledge, 2003.
5. GRABOSKY, Peter. *Private sponsorship of public policing*. Canberra, 2002. (no prelo).
6. CASTELLS, Manuel. *La société en réseau: l'ère de l'information*. Paris: Fayard, 1998. p. 576.
7. LAZÉGA, Emmanuel. Analyse de réseaux et sociologie des organisations. *Revue Française de Sociologie*, v. 35, p. 293, 1994.
8. NEWBURN, Trevor, ob. cit.; COOLEY, Denny (Ed.), *Re-imagining policing in Canada*. Toronto: University of Toronto Press, 2005.
9. Ver, por exemplo: ARQUILLA, John; RONFELDT, David (Eds.), *Networks and netwars*. Santa Monica, CA: Rand, 2001.
10. DUPONT, Benoît. Security in the age of networks. *Policing and Society*, v. 14, n. 1, p. 76-91, 2004; SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Reflections on the governance of security: a normative enquiry. *Police Practice*, v. 1, n. 4, p. 457-476, 2000.
11. CASTELLS, Manuel. *The rise of the network society*. Oxford: Blackwell Publishers, 1996.
12. CARAFANO, James; HEYMAN, David. *DHS 2.0: rethinking the Department of Homeland Security*. Washington DC, 2005.

13. Por razões de espaço, poderemos apenas apresentar neste capítulo os dados quantitativos que conseguimos levantar.
14. MARSH, David. The development of the policy network approach. In: MARSH, David (Ed.). *Comparing policy networks*. Buckingham: Open University Press, 1998. p. 3-17.
15. CASTELLS, Manuel, *The rise of the network society*, cit.
16. DUPONT, Benoit, Security in the age of networks, cit.
17. BIGO, Didier. *Polices en réseaux: l'expérience européenne*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques 1996.
18. DEFLEM, Mathieu. *Policing world society: historical foundations of international police cooperation*. Oxford: Oxford University Press, 2002.
19. BAUM, Dan. The Pentagon's private army. *Wired Magazine*, v. 11, n. 2, p. 119-123, 2003.
20. BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. *The United States and international civilian policing (CIVPOL): fact sheet*. Washington DC, 2003.
21. ALAIN, Marc. The trapeze artist and the ground crew: police cooperation and intelligence exchange mechanisms in Europe and North America: a comparative empirical study. *Policing and Society*, v. 11, n. 1, p. 1-27, 2001.
22. DUPONT, Benoit. La technicisation du travail policier: ambivalences et contradictions internes. *Criminologie*, v. 37, n.1, p. 107-126, 2004.
23. STATEWATCH OBSERVATORY. *In defense of freedom and democracy: new laws and practices affecting civil liberties and rights after 11 September 2001*. (2003). Disponível em: <www.statewatch.org/observatory2.htm>.
24. SHEARING, Clifford; STENNING, Philip. Modern private security: its growth and implications. In: TONRY, M.; MORRIS, N. Morris (Eds.). *Crime and justice: an annual review of research*. Chicago: University of Chicago Press, 1981. p. 193-245.
25. BORGATTI, Stephen; EVERETT, Martin; FREEMAN, Linton. *UCINET 6 version 6.59*. Natick: Analytic Technologies, 1999.
26. WILLIAMS, James W. Reflection on the private versus public policing of economic crime. *The British Journal of Criminology*, v. 45, n. 3, p. 316-339, 2005.

Capítulo 34 - Governança conexa: desenvolvendo novas idéias para a segurança e a justiça

Jennifer Wood*
Monique Marks**

Introdução

Tanto a instituição pública da polícia como outras instituições de governança da segurança que operam em democracias estabelecidas ou em sociedades transitórias se depararam com uma série de desafios no início do século XXI. Elas se defrontam com novas ameaças à segurança, por meio das “redes ocultas” (Raab; Milward, 2003), de grupos e indivíduos que

* Doutora em Criminologia pela Universidade de Toronto. Antes de ser membro do Security 21, foi professora assistente da Universidade de Toronto e lecionou disciplinas de policiamento e segurança. Ela recentemente foi coordenadora canadense do Projeto para Comunidades Seguras e Justas na Argentina, que foi administrado pelo Centro de Estudos Internacionais da Universidade de Toronto e realizado pela Agência Canadense para o Desenvolvimento Internacional. Esse projeto buscou inovações em estruturas baseadas na comunidade para a governança da segurança e a reforma da polícia democrática de modo mais geral. Atualmente, é gerente do Projeto de Ligação do Conselho de Pesquisa Australiano com a Polícia de Victoria na Austrália, chamado Networked Policing. Esse projeto tem o objetivo de construir novos modelos que permitem à polícia articular mais efetivamente seu conhecimento, capacidades e recursos com outros atores, para atingir resultados compartilhados em uma série de áreas operacionais. Suas mais recentes publicações são: J. Wood; B. Dupont (Eds.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge University Press, 2006; J. Wood, Designing and diffusing innovations in the governance of security, in J. Wood; B. Dupont (Eds.), *Democracy, society and the governance of security*, 2006; J. Wood; N. Cardia, Brazil, in T. Jones; T. Newburn (Eds.), *Plural policing in comparative perspective*, Routledge, 2006; J. Wood; E. Font, Crafting the governance of security in Argentina: engaging with global trends, in J. Sheptycki; A. Goldsmith (Eds.), *Crafting global policing*, Oxford: Hart, 2006. J. Wood; M. Kempa, Understanding global trends in policing: explanatory and normative dimensions, in J. Sheptycki; A. Wardick (Eds.), *Transnational and comparative criminology*, Cavendish, 2004; M. Kempa; P. Stenning; J. Wood, Policing communal spaces: a reconfiguration of the “mass private property” hypothesis, *British Journal of Criminology*, n. 44, p. 562-581; J. Wood, Cultural change in the governance of security, *Policing and Society*, v. 14, n. 1, p. 31-48, 2004; C. Shearing; J. Wood, Governing security for common goods, *International Journal of the Sociology of Law*, v. 31, n. 3, p. 205-225, 2003; C. Shearing; J. Wood, Nodal governance, democracy and the new “denizens”, *Journal of Law and Society*, v. 30, n. 3, p. 400-419, 2003.

** PhD em Sociologia na University of KwaZulu-Natal em Durban, na África do Sul. É professora titular no Departamento de Sociologia na Universidade de KwaZulu-Natal e pesquisadora associada da Regulatory Institutions Network da Research School of Social Sciences da Australian National University. É autora dos livros: *Young warriors: youth identity, organisation and violence in South Africa*, 2001; e *Transforming the robocops: hanging police in South Africa*, 2005.

operam em âmbito transnacional executando atividades em áreas que vão desde os mercados ilícitos de drogas até terrorismo. Simultaneamente, tais instituições continuam a tratar as questões de desordem e crimes locais, que por décadas foram reconhecidos como “problemas perversos” (Rittel; Webber, 1973), isto é, questões sociais multidimensionais que exigem respostas holísticas, integradas, de numerosos provedores de serviços e associações comunitárias. Além disso, esses segmentos se deparam com as limitações de recursos que os proíbe de fornecer uma ampla gama de serviços a um público ávido e cada vez mais amedrontado.

A resposta para esses e outros desafios foi expressa em um novo paradigma de governança na Austrália e outras partes do mundo que enfatiza o desenvolvimento da “associação” entre as agências do governo, o setor privado, as organizações não-governamentais e os cidadãos comuns. Enquanto o “policimento comunitário” como filosofia ampla sempre acentuou a necessidade para as relações de colaboração com os indivíduos e as agências não-policiais, o foco nas parcerias sugere um relacionamento bem mais igualitário entre os agentes policiais e não policiais. Os parceiros envolvidos no trabalho de policiamento se reúnem como parte de uma rede em que, ao menos em teoria, todos os atores têm contribuições diferentes, mas não desproporcionais.

Essa nova ênfase em “parcerias” e “redes” (Fleming; Wood, 2006) constitui uma agenda ampla e ambiciosa para aproveitar o conhecimento e as capacidades das instituições estatais e não-estatais em fomento a uma capacidade estratégica mais eficaz, bem como da alocação mais eficiente de recursos, para a governança estatal e o policiamento, de uma forma mais abrangente. Em resumo, a idéia de parcerias e redes é atualmente uma visão um para a governança da segurança, tanto agora quanto no futuro. É um novo tipo de senso comum.

Entretanto, o que o senso comum nos diz na teoria é bem mais complexo na realidade. Em um nível prático, existem numerosos desafios para realizar as parcerias e redes, incluindo questões de mudança cultural (Bayley, 1994), escassez de recursos destinados à “prevenção” (Fleming 2006), bem como as complexidades quanto a mudar de um paradigma administrativo burocrático para um outro centralizado nas relações de confiança, diplomacia e reciprocidade que caracterizam um formato organizacional em rede (Fleming; Rhodes, 2005; Rhodes, 2006). Além de tais preocupações práticas, nosso conhecimento do novo senso comum raramente possui o refinamento teórico e crítico contínuo. Por exemplo, a questão da existência de outras maneiras de conceituar as parcerias para a governança da segurança e que venham a produzir um desafio para um modelo centralizado no Estado, o que raramente é proposto, especialmente em referência às democracias cuja língua nativa é o inglês. As instituições e associações não-policiais podem ativamente dirigir e configurar os processos de colaboração em apoio às suas agendas específicas de segurança? Existem formas alternativas para identificar, aproveitar e integrar os diversos conhecimentos, capacidades e recursos na produção de resultados de segurança mais eficazes e socialmente mais justos?

Este capítulo explora uma nova forma de pensar a respeito do estabelecimento das parcerias e redes na governança local da segurança. Ele

mostra nossa experiência de gerenciamento na polícia de Victoria, Austrália, de um projeto intitulado *Policciamento Conexo*. O termo “conexo” refere-se a uma “conexão”, um “elo” ou “vínculo” (Oxford Dictionary, 1993, p. 1.915). Neste capítulo, nós descrevemos nossa abordagem para o projeto dos modelos conexos que necessariamente não coloca a polícia no centro de formação da rede. Nós discutimos nossa ênfase normativa sobre a identificação, aperfeiçoamento e mobilização das formas de conhecimento e capacidade possuídas pelos “atores ineficientes” (Braithwaite, 2004) em um sistema de governança, tais como as associações comunitárias indígenas ou de jovens e mesmo os próprios criminosos. Nós examinamos nossa abordagem metodológica para a identificação de questões estratégicas em governança de segurança e comentamos as formas nas quais nós, na condição de acadêmicos, trabalhamos juntamente com os profissionais de polícia, integrando nossas formas respectivas de conhecimento, para implementar a agenda do policiamento conexo. Finalmente, nós identificamos resumidamente alguns desafios envolvidos na vinculação dos conhecimentos da polícia e dos acadêmicos, em conformidade com a orientação da “pesquisa de ação participativa”, que guia a parceria de gerenciamento do projeto. Antes de discutir a governança conexa como um conceito, revisaremos resumidamente a abordagem estabelecida centralizada no Estado para a formação de redes visando a governança de segurança.

Transformando a governança da segurança: tendências do policiamento

As organizações policiais admitem que há muito tempo já não monopolizam a governança da segurança (Fleming; Wood, 2006). Alguns poderiam argumentar que tal monopólio nunca existiu realmente (Jones; Newburn, 2002) e que as afirmações atuais sobre um “divisor de águas” no policiamento (Bayley; Shearing 1996) são exageradas. Tal fato poderia na verdade ser o caso, pelo menos em algumas partes do mundo, mas talvez o que mais importa é que os gerentes da polícia (Dupont, 2006), e até certo ponto os sindicalistas da polícia (Fleming; Wood, 2006) reconhecem que operam em um campo de segurança “plural” (Loader, 2000) ou “nodal” (Johnston; Shearing, 2003). Numerosos atores, sejam eles do setor público, do setor privado ou da sociedade civil (ONGs e organizações da comunidade) promovem segurança e trazem à tona diferentes formas de conhecimento, capacidades e recursos, ao adotar esse procedimento. Parte do reconhecimento dessa realidade atual é admitir que a polícia há muito tempo não consegue corresponder, tanto em termos de seu significado simbólico, quanto em termos de sua prioridade estratégica, às expectativas de segurança. À medida que o tempo passa, não parece haver restado muito em termos funcionais que não possa ser executado por outros provedores, como as empresas privadas que oferecem produtos e serviços sofisticados de segurança. Portanto, alguns gerentes de polícia que pensam no futuro estão buscando “usar de todos os meios para conseguir uma posição” no campo da segurança, com a finalidade de proteger ou, além disso, dividir um espaço privilegiado para eles próprios, face a face com outros “nós” (Dupont, 2006).

Um meio de buscar uma posição tem sido explorar as oportunidades para responder criativamente aos desafios estratégicos com que se

deparam as organizações policiais. A polícia reconhece que seu conhecimento, capacidades e recursos são limitados e também sabem que tais lacunas no conhecimento e nos recursos podem ser preenchidas em grande escala por outrem. Por conseguinte, o desafio da polícia tem sido aproveitar esse conhecimento e essa capacidade de forma que contribuam para a realização dos objetivos da polícia e do interesse público de modo mais abrangente. Sob esse aspecto, a polícia tem sido consideravelmente inovadora. Por exemplo, eles estabeleceram mecanismos para “alistar” pessoas (veja Latour, 1986) que contribuam para as agendas de segurança, nas áreas de controle do crime e redução de tumultos, e mesmo na “guerra contra o terror” (veja Avant, 2005).

Atualmente, existem vários mecanismos. Por exemplo, na governança local da segurança, o fenômeno crescente descrito como o “policimento de terceiros” (Gilboy, 1998, p. 135; Roach Anleu et al., 2000; Mazerolle; Ransley, 2006), que envolve a polícia utilizar uma série de alavancas legais (penal e civil) para obrigar a participação daqueles que “nem são os autores primários, nem os beneficiários da má administração que eles policiam” (Gilboy, 1998, p. 135) nas atividades de repressão e controle do crime. Frequentemente se exige dos terceiros que participem na identificação das formas de comportamento ilegal e eles estão bem colocados para observar. Os bancos, por exemplo, estão em uma melhor posição que a polícia para determinar a evidência de lavagem do dinheiro e, como tal, exige-se que relatem tipos particulares de comportamento suspeito em relação a eles. Um outro exemplo são os profissionais de assistência médica, que estão aptos a descobrir sinais de negligência ou corrupção e, como tal, podem relatar tais casos (Mazerolle; Ransley, 2006). Além dos mecanismos que exigem de terceiros auxílio às agências de repressão ao crime à polícia e a outras agências estatais, utilizam-se várias formas de influência e persuasão no estabelecimento das redes locais de segurança. No “policimento comunitário”, a polícia apela para o espírito de voluntarismo do cidadão, enquanto os governos promovem a participação comunitária, por meio de estruturas de recompensa, tais como o financiamento para os programas de prevenção ao crime.

Nas nações cujo idioma nativo é o inglês, como a Austrália, o policiamento comunitário ideal foi traduzido em uma variedade de modelos e programas diferentes, os quais buscam aperfeiçoar a capacidade da polícia para ser “preventiva”. Em alguns casos, tal aspecto envolveu o desenvolvimento de estratégias que produzam alternativas mais eficazes à repressão ao crime, inclusive estratégias para o desenvolvimento comunitário ou projeto ambiental. Em outros casos, as organizações policiais ficaram mais preocupadas em atingir os objetivos, quanto aos seus recursos reativos de repressão ao crime de uma forma mais eficiente, aperfeiçoando suas capacidades de ser mais “guiadas pela inteligência” ou permitirem-se “aplicar uma sanção severa” no que concerne ao comportamento ilegal, que é entendido como um precursor de uma conduta criminosa mais séria (Wood; Shearing, no prelo).

Um tema comum que resume a estrutura dos programas de policiamento comunitário desenvolvidos ao longo dos últimos trinta anos é a prioridade da polícia em conhecer os problemas locais de segurança, identificar

as formas de conhecimento e capacidade que podem ser utilizadas para tratar tais problemas e constituir parcerias e redes para aproveitar e dirigir esses conhecimento e capacidade. Essa prioridade da polícia nas parcerias de segurança pode ser explicada por uma série de fatores. Johnston e Shearing atribuem essa primazia parcialmente ao predomínio de uma “mentalidade punitiva” (Johnston; Shearing, 2003), que afirmam continuar a instruir os programas e práticas – e, por essa razão, o conhecimento e a capacidade – das instituições de justiça criminal. Garland fornece uma análise mais ampla de uma “cultura de controle do crime”, que ele descreve em termos de uma sensibilidade coletiva, que continua a favorecer as formas punitivas de governança, em detrimento das tentativas paralelas de explorar estratégias não punitivas, contando fundamentalmente com a capacidade existente fora do âmbito estatal (Garland, 1996; 2000; e 2001).

Existem problemas estruturais relacionados que posteriormente explicam a prioridade da polícia nas redes locais de segurança. Os orçamentos públicos e outros recursos para a governança da segurança tendem a ser possuídos por certas instituições – neste caso, a polícia – e como tal, tendem a ser destinados à organização e preparação de suas capacidades particulares – neste caso, as associadas à repressão ao crime (Shearing, 2001). Embora possam existir comprometimentos ideológicos quanto ao planejamento e implementação das estratégias preventivas de governança da segurança que se apóiam, como um último recurso, na capacidade coercitiva, simplesmente podem não existir os recursos exigidos para respaldar e sustentar tais inovações (Fleming, 2006).

Nos casos em que as agências não-policiais formalmente “compram a idéia” de uma agenda de parceria, freqüentemente permanece o caso em que tais parceiros assumem um papel principal para a polícia, no que diz respeito à direção e ao gerenciamento das redes locais de segurança. De acordo com uma recente pesquisa empírica realizada na Austrália, os membros da polícia geralmente percebem uma certa dose de complacência por parte das agências externas (Fleming, 2006). Em nossa própria pesquisa qualitativa, por meio da qual coletamos opiniões de policiais sobre uma série de questões relacionadas à suas parcerias com outras agências, uma opinião particularmente comum foi de que a polícia é e sempre será – em virtude de sua atividade operacional, durante vinte e quatro horas por dia, sete dias por semana – um serviço “residual”, conforme Crawford havia colocado (Crawford, 2006). Como tal, é amplamente aceito que a polícia sempre “estará lá” para tratar das questões que, em muitos casos, seriam tratadas mais eficientemente por outras organizações ou, para dizer o mínimo, por outras organizações em conjunto com a polícia, como parte de uma resposta integrada.

Em resumo, por razões de cultura, questões econômicas, expectativas não contestadas e simplesmente hábitos que se tornaram arraigados ao longo do tempo, as oportunidades para vincular o conhecimento e a capacidade da polícia com outras associações e instituições não foram exploradas plenamente, tanto sob o ponto de vista conceitual, quanto em termos práticos. A escassez geral de ponderação teórica a esse respeito pode também ser vinculada às suposições freqüentemente não contestadas, sobre quais formas de conhecimento e capacidade “contam” sobre

os outros. Por exemplo, no mundo do policiamento, houve historicamente uma distinção não declarada entre as atividades que envolvem a geração de novas idéias e práticas (grosseiramente declarada como o processo do “pensar”) e aquelas atividades que envolvem a implementação das novas idéias (grosseiramente expressas como o “fazer”). Não obstante, o “pensar” e o “fazer” são empreendidos por atores vistos como possuidores da competência de especialista. Analistas e formuladores de políticas, em conjunto com gerentes superiores, preparam-se para desenvolver novas idéias e buscam implementá-las por meio de políticas de prescrição geral e abrangente, programas e novos procedimentos operacionais. Profissionais veteranos generalistas são convocados para colocar tais idéias em prática e submeter suas atividades a formas de avaliação, nas quais eles não desempenham qualquer papel, no que concerne ao seu planejamento. Assim, permanece o caso, apesar dos novos regimes gerenciais que pretendem ser participativos (veja Kiely; Peek, 2002; Adlam, 2002).

Um exemplo clássico da inovação “de cima para baixo” é o projeto e implementação do “policiamento comunitário”. As organizações policiais tradicionalmente desenvolveram “manuais” para executar o policiamento comunitário, conforme os processos e estruturas. Tais manuais fornecem procedimentos ou roteiros passo a passo para atividades genéricas, tais como identificar formas relevantes de conhecimento e capacidade nas comunidades, estabelecimento e gerenciamento de estruturas particulares, para integrar tal conhecimento e capacidades (geralmente “comitês de policiamento comunitário” ou variantes deste) e tarefas de solução de problemas. Com relação à solução de problemas, tais manuais produzem idéias sobre como analisar e tratar problemas por meio da ótica analítica utilizada em áreas tais como projeto ambiental e desenvolvimento social. Tal fato precipita-se, diante dos princípios essenciais do policiamento orientado para o problema, que defende a centralidade da polícia em que os policiais “posuem” o processo de solução de problemas localizados (Goldstein, 1990).

Essa abordagem prescritiva consequentemente estabelece os parâmetros que configuram os meios, nos quais as diferentes formas de conhecimento e capacidade são identificadas, subordinadas e integradas. Em essência, a polícia alista outrem para auxiliá-la em seu processo de solução de problemas e perseguir os objetivos que são consistentes com as prioridades da polícia, tais como redução das taxas de crime ou respostas mais eficientes às chamadas. Dentro das organizações policiais propriamente ditas, a produção do conhecimento, na forma de novas idéias para controlar a segurança, é por si só limitada às atividades de reflexão de membros particulares da polícia, no âmbito dos papéis organizacionais particulares. As novas idéias são, portanto, apenas parcialmente possuídas dentro das organizações policiais, um fato que evita um investimento emocional e intelectual disseminado para certificar-se se tais idéias funcionem na prática (Bayley, 1994; Goldstein, 1990).

Nossa argumentação de que a produção do conhecimento não é, por si só, suficientemente “nodal” nem estabelecida com um caráter de rede, é uma assertiva que se expande além do contexto institucional da polícia. As parcerias, para inovação e pesquisa entre a polícia e as instituições acadêmicas, foram similarmente contaminadas por distinções entre

os atores “práticos” e os “teóricos”. Tradicionalmente, os acadêmicos foram incumbidos da tarefa de desenvolver novas idéias, para que os membros da policia fossem posteriormente responsáveis em traduzir essas idéias em novas práticas operacionais (veja Dupont, 2006). Isso não significa que a policia considera seriamente as idéias acadêmicas, mesmo quando a pesquisa acadêmica é devidamente autorizada pela policia. Atualmente, é amplamente aceito em todo o mundo que as intervenções acadêmicas objetivaram melhorar a prevenção do crime por parte da policia, e tal trabalho fracassou no que concerne ao efeito desejado (Bullock; Tilley, 2003). Esse fracasso persistirá, segundo Bradley, enquanto a policia for excluída do “processo reflexivo”, que instrui a pesquisa sobre a policia e as recomendações sobre o policiamento (Bradley, 2005).

Além disso, Bradley et al. (2006) argumentam que, com a finalidade de romper com os estereótipos estabelecidos sobre a capacidade das organizações policiais de se comprometerem com a produção do conhecimento, os membros da policia (independentemente do posto), há muito tempo não deveriam ser mais vistos pelos acadêmicos ou por eles próprios como simplesmente capazes de esclarecer os pesquisadores sobre a “face negativa” do policiamento. Ao invés disso, eles deveriam estar envolvidos na identificação dos problemas de pesquisa, na conceituação das questões de pesquisa, bem como no planejamento e avaliação dos projetos de pesquisa. Isso é importante por duas razões. Em primeiro lugar, os processos cooperativos de pesquisa irão forçar os pesquisadores a se comprometer com a policia, na qualidade de parceiros, ao invés de detentores de elite da produção do conhecimento. Ao proceder assim, as relações de confiança mútua, respeito e compreensão podem ser fortalecidas. Em segundo lugar, uma abordagem de parceria vai encorajar a policia a refletir sobre suas práticas atuais e utilizar a pesquisa em meios que promovam uma nova reflexão sobre o papel da policia e suas estratégias para o futuro.

Reflexão sobre a governança conexa em Victoria

Em 2003, a policia de Victoria e a Rede de Instituições Reguladoras (RegNet) na ANU, iniciaram um esforço conjunto de pesquisa na qualidade de “parceiros de diligência”. Com o financiamento do Conselho Australiano de Pesquisa, por meio de seu Programa de Integração, essas duas instituições reuniram-se para alcançar duas metas inter-relacionadas. A primeira meta é explorar e desenvolver meios inovadores para integrar o conhecimento e as capacidades da policia de Victoria e as agências não-governamentais, as organizações da comunidade, o segmento comercial e os cidadãos, em uma abordagem coordenada para produzir o aumento da segurança da comunidade.

Para esse fim, os membros da equipe de projeto da ANU e os membros da policia de Victoria estão empreendendo de forma conjunta um processo de pesquisa objetivando identificar o papel da policia na sociedade contemporânea, avaliar os papéis dos grupos e agências não-policiais e desenvolver novas idéias, para alinhar e coordenar os objetivos e as estratégias da policia e das associações não-policiais, em apoio ao policiamento mais eficiente, eficaz e democrático. Os modelos estratégicos para desenvolver novas organizações conexas – abrangendo ligações e vínculos entre

as pessoas e os processos – foram, ou estão atualmente sendo desenvolvidos em sete áreas (no momento da redação deste artigo): segurança da juventude; acompanhamento pós-liberação dos criminosos sexuais, nos ambientes comunitários; investigação e acompanhamento dos casos de violência familiar; segurança do sistema de transporte público; segurança interna e externa das casas populares; segurança para as comunidades indígenas; e segurança para as comunidades jovens e multiculturais.

A segunda meta do Projeto Conexo é vincular o conhecimento e as capacidades dos parceiros do projeto (i.e. ANU e polícia de Victoria) na geração de novas idéias para as organizações conexas, para colocar tais organizações em prática e também para avaliar a contribuição dessas organizações com a governança da segurança eficaz e socialmente justa. Embora a polícia esteja claramente focada no projeto, a meta do Projeto Conexo é desafiar as crenças arraigadas sobre a prioridade ou primazia da polícia na governança local da segurança, crenças essas igualmente mantidas, tanto pela polícia quanto pelas associações não-policiais. Esse projeto está baseado na suposição de que as concepções centradas na polícia, quanto às parcerias e redes, impediram que a polícia, bem como outros atores da governança da segurança, se comprometessem plenamente com a gama de conhecimentos e aptidões disponíveis na sociedade. Como nosso colega Clifford Shearing colocaria: a governança conexa busca construir a mudança conceitual de uma abordagem de “todo o governo” para uma abordagem de “toda a sociedade” (comunicação pessoal, 2005). A participação ativa da polícia de Victoria na configuração e promoção da governança de segurança conexa é indicativa de sua disposição para contemplar um novo papel e identidade para ela própria.

Dentro de uma orientação para a ação participativa, o projeto segue uma metodologia que consiste de seis fases projetadas para conduzir a produção de novas idéias, visando controlar a segurança dentro de uma estrutura conexa. Nas duas próximas seções, esboçaremos essa fases, bem como comentaremos os desafios associados a tais implementações.

Elaborando a governança conexa: a produção de conhecimento

Conforme indicado acima, o termo “conexo” refere-se a um “comprometimento conjunto” ou a uma “conexão que vincula coisas”. Executar a governança conexa é, portanto, comprometer-se juntamente com as formas mais eficazes e apropriadas de conhecimento e capacidade para a produção de resultados particulares quanto à segurança. Naturalmente, os processos para determinar precisamente quais são esses resultados ou quais deveriam ser devem ocorrer também dentro de uma estrutura conexa. Em outras palavras, os objetivos da governança devem ser determinados dentro de uma estrutura que sirva para reunir e comprometer diferentes reivindicações e opiniões sobre o mundo. Muito mais fundamental ainda, os processos para determinar quem deve participar de tais reflexões ou deliberações devem também ocorrer dentro de uma estrutura conexa. Em termos simples, a geração de idéias para aperfeiçoar a governança da segurança deve ser realizada em parceria que consista de estruturas e processos para reunir e comprometer diferentes formas de conhecimento e capacidade.

O melhor modelo atualmente disponível, que acreditamos se coaduna com os pré-requisitos para a produção do conhecimento, dentro de uma estrutura conexa, é o modelo de pesquisa para ação participativa (PAR). Em essência, esse modelo está centralizado nas noções de colaboração. Trata-se de uma abordagem que tenta superar a lacuna tradicional entre a pesquisa e a prática (Ainscow et al., 2004) por meio de um envolvimento em duas vias de pesquisadores e objetos de pesquisa (Geva; Shem-Tov, 2002). Os profissionais que desempenham essa função ficam diretamente envolvidos em todo o processo de pesquisa, desde o ponto da identificação do problema, até o projeto de pesquisa objetivando a análise e coleta de dados, além da divulgação das recomendações e validação da pesquisa. O encontro da pesquisa de ação é um processo em que “os parceiros iguais se encontram, travam diálogo e compartilham os diferentes tipos de conhecimento e habilidades (...)” (Jordan, 2003, p.190).

A estrutura de gerenciamento do projeto é planejada de uma forma tal que habilita aos membros da equipe da polícia de Victoria, bem como os membros da equipe da ANU a conduzirem de forma conjunta sua direção e implementação. O projeto consiste de uma equipe de coordenação central, dirigida por um inspetor da polícia de Victoria e por um acadêmico da ANU. A equipe de coordenação inclui outros membros da polícia e pesquisadores do Centro de Polícia de Victoria e da ANU (Canberra), respectivamente. A equipe de coordenação central supervisiona as operações das equipes locais, estabelecidas em cada uma das sete áreas piloto. Cada equipe local é dirigida por um gerente superior, no posto de inspetor ou superintendente. Esses líderes locais organizam equipes dentro de sua delegacia ou área policial particular, que consistem de indivíduos identificados como possuidores tanto do entusiasmo, quanto da capacidade para serem “destaques da agência”. Essa equipe de polícia também trabalha conjuntamente com outros destaques de agência e com membros da comunidade, na condução e configuração do projeto em âmbito local.

Os projetos no nível das sete áreas estão sendo implementados de um modo escalonado, a fim de que o conhecimento gerado de projetos anteriores possa ser incorporado no projeto e gerenciamento dos projetos subsequentes. Embora as sete áreas estratégicas do foco sejam muito diferentes, elas estão sujeitas ao mesmo processo de pesquisa sincronizado que, conforme indicado acima, está, por si só, alinhado com os resultados da pesquisa – isto é, com práticas de policiamento cooperativo e mais orientadas para a comunidade (Geva; Shem-Tov, 2002). Nós agora comentaremos as sete fases do processo de produção do conhecimento.

1. Identificando as áreas estratégicas do foco

O Projeto Conexo reflete uma abordagem baseada em princípios para o desenvolvimento das inovações de governança, em contraposição a uma abordagem de base programática. Seu princípio central diz que a governança é mais eficaz e socialmente justa se for variada e, às vezes, fontes ignoradas ou não utilizadas de conhecimentos e capacidades são reunidas por meio de novas organizações processuais e institucionais. Em que nível de precisão esse princípio deve ser posto em prática permanece uma questão aberta, que é respondida ao longo do tempo, por meio do

conhecimento que é gerado nas fases que descrevemos aqui. Mais precisamente, nós, na qualidade de líderes do projeto, não decidimos quais procedimentos e estruturas institucionais particulares devem ser colocadas em prática com a finalidade de estabelecer uma nova organização conexa. Ao invés disso, nós escutamos e registramos as idéias que coletamos e, em seguida, realimentamos aquelas idéias, por meio de meios que buscam agregar valor ao que ouvimos.

Ao determinar o alcance preliminar de cada um dos sete projetos, os membros da equipe de coordenação central abordam os líderes das diferentes áreas operacionais ou regiões policiais e solicitam deles idéias quanto às áreas operacionais que mais se beneficiariam da aplicação do princípio conexo. Esse estágio da identificação do problema é, na realidade, global e abrangente em primeira instância, tendo em vista que exige orientação para estabelecer um parecer, com uma “visão aguçada” das áreas de prestação dos serviços que são mais desafiadoras para a polícia, a partir de uma perspectiva estratégica.

Com alguma orientação geral quanto ao alcance, os membros da equipe de coordenação central entram no campo com a finalidade de iniciar as consultas com as organizações e associações locais que possuem o que Nygren (1999) teria descrito como “conhecimentos localizados” sobre a área geral do foco identificado pelos líderes da polícia. É nesse ponto que um processo de discussão mais detalhada ocorre, envolvendo amplas consultas aos possuidores dos conhecimentos localizados que podem ser integrados na origem, com uma série de idéias sobre como as organizações conexas atuais funcionam (sob o ponto de vista estrutural e processual), em que foram ineficientes e como poderiam ser melhoradas. Tais consultas não são destinadas a estabelecer uma “verdade” particular sobre o que funciona e o que não funciona mas, ao invés, destina-se a explorar várias “reivindicações pela verdade” e as discussões e opiniões do público (profissional experimental) que as respaldam. Esse exercício de “retorno às origens” fornece aos membros da equipe de coordenação central uma base preliminar de conhecimento que pode ser usada para conduzir seu “mapeamento” das formas existentes de conhecimento, capacidades e recursos, com a finalidade de determinar várias oportunidades, bem como as condições possíveis para a inovação estratégica.

2. Mapeamento do conhecimento e da capacidade

Antes da identificação de propostas concretas para desenvolver ou aperfeiçoar as organizações conexas em uma área estratégica particular, os membros da equipe esquematizam todas as formas existentes de conhecimento e capacidade das associações profissionais (isto é, provedores de serviços ou atividades comerciais), bem como as dos membros da comunidade e/ou associações marginalizadas que possuem formas particulares de conhecimento localizado. Por meio das consultas a tais associações, bem como por meio da análise de textos, (políticas, programas, procedimentos), os pesquisadores (retirados da ANU e da polícia de Victoria) procuram entender como as diferentes organizações e associações conceituam os resultados de segurança, (p. ex. em termos da redução do crime, ou da melhoria do desenvolvimento da comunidade, ou ainda melhoria da saúde

mental) e promover tais resultados na prática. As questões gerais que instruem tal mapeamento incluem:

- Quem são os vários atores que contribuem para os resultados da segurança (p. ex. conselho da cidade, agências de justiça criminal, provedores de saúde, escolas, igrejas etc.)?
- Quais são suas visões de mundo? Em particular, quais são as queixas que eles fazem sobre a natureza do problema da segurança que estão gerenciando?
- Quais capacidades ou habilidades cada um possui?
- Quais recursos cada um possui (financeiro, humano etc.)?
- Como esses atores se relacionam?
- Eles formaram as organizações conexas? Se assim for, como e com quais finalidades? Eles compartilham o conhecimento? Eles compartilham os recursos? Quais são seus resultados individuais versus resultados compartilhados?
- Existem fontes de conhecimento e capacidades que estão ociosas nas organizações conexas existentes? Posto de uma outra forma, quais contribuições são avalladas, quais contribuições são descartadas e quais contribuições são desconhecidas? (Wood, 2006: 230; e Wood; Font, no prelo).

Esse exercício de mapeamento permite à equipe de pesquisa identificar os temas e as questões de seção cruzada que podem, dessa maneira, informar as idéias sobre possíveis áreas em que as organizações conexas podem ser melhoradas ou desenvolvidas. Um relatório do mapeamento é distribuído para todos os participantes envolvidos na fase do mapeamento, bem como para outras partes interessadas. Esse relatório fornece uma análise do mapa do conhecimento e das capacidades e fornece observações sobre o que Burris descreveria como “partes do conhecimento e da capacidade local que não são atualmente mobilizadas para a governança” (Burris, 2004, p. 347). Tais observações tendem a respaldar uma recomendação para uma pesquisa mais detalhada sobre os processos e estruturas conexas existentes, antes que um foco definitivo possa ser determinado.

3. Conduzindo uma pesquisa mais detalhada

Em muitos casos, pode haver questões relativas às organizações conexas existentes que exigem uma compreensão mais detalhada, antes que as idéias sobre o melhoramento de tais organizações possam ser delineadas. Frequentemente essa pesquisa enfoca a ligação do conhecimento e da capacidade das associações ineficientes ou vulneráveis, cujas opiniões não tendem a ser apreendidas nos discursos oficiais. Essa pesquisa é executada por meio do uso de medidas essencialmente qualitativas (p. ex. entrevistas, grupos focais) e alguns instrumentos quantitativos (p. ex. levantamentos). Por exemplo, no caso do projeto de segurança da juventude de Wodonga, uma série de grupos focais foram mantidos com jovens, ao longo de vários meses, com a finalidade de averiguar suas conceituações de segurança, seu comportamento para buscar ajuda e suas atitudes em relação à polícia. Nosso objetivo foi evitar quaisquer preconceitos sobre o que a “segurança” realmente significa para os jovens e, na realidade, descobrimos que as questões de segurança estão com freqüência estreitamente

ligadas com problemas mais gerais de bem-estar, como refletidos em sua identificação e análise de tópicos como danos pessoais, sexualidade, distúrbios alimentares, violência familiar e intimidação (Marks; Wood, no prelo).

Tal pesquisa com associações vulneráveis como os jovens, é frequentemente complementada por uma pesquisa qualitativa mais detalhada, com a polícia e/ou outros provedores de serviços, com a finalidade de gerar um entendimento comparativo das diferentes visões de mundo, particularmente com respeito às várias conceituações do problema da segurança. Por exemplo, um componente importante de nossa pesquisa detalhada para o projeto sobre o gerenciamento de caso dos criminosos (transgressores) sexuais, após liberação nos ambientes comunitários, envolve entrevistas (que agora acontecem no momento da redação) com os ofensores, para buscar suas opiniões sobre quais são suas necessidades, objetivando maximizar as suas chances de reintegração e minimizar as chances de transgressão futura. Esse questionamento cobre as suas percepções da gama de serviços fornecidos pelas diferentes agências em todos os “caminhos” pós-correcionais, bem como as formas nas quais esses serviços estão ligados e integrados. As entrevistas também cobrem suas percepções, quanto às suas necessidades (sociais emocionais), possivelmente satisfeitas por amigos, família ou outros recursos informais. Essas percepções das organizações conexas existentes serão comparadas com as opiniões apresentadas pelos diferentes profissionais de prestação de serviços, com o intuito de desenvolver idéias para uma organização conexas, nova ou aperfeiçoada, visando monitorar, auxiliar e apoiar os criminosos sexuais nos ambientes comunitários.

A polícia, que é parte da equipe de coordenação central, foi diretamente envolvida nesta fase de mapeamento. Em um dos locais, uma cidade rural chamada Wodonga, os membros da polícia designaram e instruíram os grupos focais com os membros da polícia local. As transcrições do grupo focal foram conjuntamente codificadas e analisadas pela equipe de coordenação central. Essa análise foi posteriormente apresentada aos oficiais da delegacia local de Wodonga, que foram então capazes de compartilhar suas próprias idéias sobre a análise e a direção do projeto.

4. Projetando uma organização conexas

O conhecimento gerado durante as fases de mapeamento e pesquisa resulta no desenvolvimento de uma recomendação, ou recomendações, quanto ao projeto de uma organização conexas, nova ou aperfeiçoada. Um relatório é elaborado pela equipe de coordenação central para os responsáveis pela agência ou comunidade que participaram das fases anteriores, e o mencionado relatório é utilizado para conduzir um seminário do projeto piloto, ou um conjunto de seminários envolvendo os parceiros do projeto. Esse seminário, ou conjunto de seminários, tenciona estabelecer um acordo sobre o objetivo da organização conexas, bem como sobre a natureza do processo e da estrutura institucional projetada para alcançar esse objetivo. Os participantes também chegam a um entendimento no que concerne ao próximo curso de ação, que diz respeito ao posterior

refinamento e implementação do modelo conexo proposto. Isso envolve comprometimento para estabelecer uma infraestrutura local para o projeto, inclusive os recursos humanos da polícia e outros destaques da agência.

No projeto de Wodonga sobre segurança da juventude, uma nova estrutura institucional foi estabelecida, à época em que este artigo foi escrito, na forma de um grupo denominado WASSP (Wodonga Action Students Solving Problems), em uma escola primária e em uma faculdade de alunos com curso em andamento. Um conjunto de processos (etapas, diretrizes, código de conduta ética) foi projetado pelos grupos WASSP para acompanhar em suas práticas, com o fito de identificar e tratar as questões de segurança e bem-estar. Um princípio central apoiando essa organização conexa particular é que os jovens devem ter a oportunidade e a autoridade para analisar e agir sobre as questões que os afetam, com uma rede mais ampla de apoio, abrangendo as instituições de governança mais formais, como a polícia, autoridades educacionais, provedores de serviços da juventude, serviços de saúde mental e outros provedores de serviços (Marks; Wood, no prelo).

5. Implementando a organização conexa

A implementação de uma nova organização conexa é entendida como um projeto “piloto”, embora seja submetido a uma fase de “ensaio, teste e melhoramento”, conduzida por uma equipe local (uma estrutura conexa propriamente dita, consistindo de representantes da polícia, não policiais e da comunidade), com o apoio da equipe da coordenação central.

6. Revisando o progresso

A equipe de coordenação central organiza reuniões regulares de “reflexão e análise” com as equipes locais para revisar o conhecimento que foi gerado durante o processo de implementação e para identificar as questões estruturais ou processuais que precisam ser aperfeiçoadas. As equipes central e local trabalham conjuntamente para estabelecer as medidas de desempenho que vão ajudá-las no monitoramento do progresso dos pilotos. A natureza das medidas obviamente varia entre os pilotos e envolve dimensões tanto qualitativas quanto quantitativas. É essencial que os envolvidos na implementação dos pilotos sejam os mesmos coletando dados que respaldam as medidas. Nós enfatizamos que essa coleta de dados é um processo contínuo, construído nas rotinas daqueles indivíduos e associações que colocam em funcionamento os pilotos e que tais indivíduos e associações participam da análise de tais dados. Isso assegura que eles tanto “possuam” o processo de produção do conhecimento, quanto modelem as formas pelas quais a organização conexa será modificada, se assim for exigido.

7. Difusão

Dentro da estrutura conexa, o conceito de difusão possui uma espécie particular de significado. Logo que as modificações nos projetos piloto tenham sido concluídas e as organizações conexas estejam funcionando tranquilamente nos níveis estrutural e processual, é tempo de difundir o

conhecimento gerado durante esses pilotos para outras áreas da organização policial e para outras áreas mais gerais da governança da segurança. Por “difusão do conhecimento” nós não queremos dizer que as organizações conexas reais, desenvolvidas em um contexto específico de tempo e espaço (p. ex. cidade de Wodonga) possam simplesmente ser transplantadas dentro de uma estrutura de “melhores práticas”. Nossa posição, pelo contrário, é de que cada inovação na governança conexa deve começar mais uma vez com respeito às seguintes fases metodológicas acima mencionadas. Dito isto, o conhecimento gerado em todas as fases acima mencionadas é documentado e compartilhado com novas pessoas, organizações e locais, a fim de que possam desenvolver e contribuir com aquele conhecimento. Em termos simples, a produção de conhecimento é um processo contínuo.

Os membros da equipe de coordenação central estão atualmente no processo de desenvolver instrumentos ou padrões projetados para guiar os indivíduos e associações por meio das fases acima. Dada a centralização da parceria entre a ANU e a polícia de Victoria nesse projeto, torna-se vital para os membros da polícia (independente de sua graduação ou localização institucional), desenvolver a capacidade para produzir conhecimento e desenvolver idéias para novas e estimulantes organizações conexas. Os instrumentos que estamos desenvolvendo vai lhes fornecer um série de questões que devem ser formuladas para eles próprios e para outros, à medida que coletam informações e as analisam para completar cada fase. São instrumentos para desenvolver a capacidade dos membros da polícia e dos outros, com o intuito de torná-los “estudiosos da metodologia” de uma área, quando efetuam o mapeamento das organizações conexas existentes, conduzem a pesquisa detalhada, desenvolvem e apresentam suas idéias e projetam as inovações práticas. Não se trata simplesmente de adotar uma nova forma de reflexão, (i.e. a visão conexa), com respeito às parcerias na governança da segurança. É igualmente importante fixar essa forma de reflexão dentro de novos hábitos, para “executar” a governança conexa, inclusive a produção do conhecimento.

Uma observação sobre os desafios à produção do conhecimento dentro de uma estrutura conexa

Existem inúmeras considerações e às vezes barreiras que os membros da polícia de Victoria e da ANU tiveram que se deparar na tentativa de estabelecer essa parceria “igualitária” para a produção do conhecimento entre suas duas organizações. Em princípio, às vezes existe uma certa tensão entre a necessidade da polícia para ação imediata e a necessidade dos pesquisadores acadêmicos para uma reflexão crítica mais profunda (Ainscow et al., 2004). Ao mesmo tempo, os pesquisadores da ANU tiveram que reconsiderar suas idéias sobre o que constitui resultados importantes, sem sentir que comprometeram sua “liberdade acadêmica”. Isso remonta a uma necessidade mais ampla das universidades e institutos de pesquisa de examinar a “superação da comunidade” e a mobilização prática com a polícia com valor equivalente às publicações e ao ensino.

A polícia, por outro lado, terá que ter paciência para acompanhar os processos, ao invés de desejar entrar imediatamente em ação. De forma

similar às universidades, as organizações policiais precisarão avaliar os processos de longo prazo para desenvolver idéias em paralelo com a implementação de curto prazo.

Em segundo lugar, a capacidade de pesquisa por parte da polícia possivelmente é limitada. Isso significa que embora a polícia esteja bem qualificada para identificar problemas, poderá ser mais difícil para eles se comprometerem nas mesmas condições com o projeto de pesquisa. Tradicionalmente, não se exigiu da polícia o desenvolvimento de sólidas habilidades de pesquisa, nem tampouco foram exigidos para administrar e conduzir uma pesquisa. O Projeto Conexo está baseado na suposição de que os membros da polícia contribuem com habilidades e conhecimento significativo para o projeto e condução da pesquisa, e uma vez fora de suas zonas de conforto, são coletores de dados muito eficazes. Não somente os membros da polícia ficaram diretamente envolvidos na administração dos grupos focais, mas também conduziram as entrevistas com os membros da polícia sobre novas maneiras de tratar as situações de violência doméstica. As questões condutoras dessas entrevistas foram conjuntamente elaboradas pelos membros da polícia e pelos pesquisadores da ANU.

Um outro obstáculo para concretizar a agenda de pesquisa da ação participativa é o fato de que os profissionais da polícia possuem pouco tempo para uma reflexão ampla ou para escrever sobre seu trabalho. Esse é particularmente o caso, de nenhuma maneira exclusivo, dos policiais. O que surgiu no Projeto Conexo é que os oficiais da polícia local estão satisfeitos em apoiar o projeto, porém isso fica geralmente limitado à sua promoção do projeto, dentro da organização, comparecendo aos seminários conjuntos e participando dos grupos focais.

No futuro, será exigida da organização policial a criação de espaço para que a polícia individualmente participe mais plenamente do registro dos resultados. Tal fato já começou a acontecer no Projeto Conexo. Em fevereiro de 2006, dois membros da equipe de coordenação central, um membro da polícia e um pesquisador da ANU elaboraram e apresentaram em conjunto um artigo para uma conferência internacional, sobre a idéia do policiamento conexo. Tais iniciativas conjuntas propiciam uma oportunidade para os membros da polícia tomar parte dos novos debates e participar de diversas plataformas, com o objetivo de compartilhar idéias com os pesquisadores.

Nós acreditamos, tendo em vista nossa organização de seminários regulares para “reflexão e análise” e registro escrito das diligências, que descobrimos um meio de estruturação de uma reflexão crítica, no que concerne ao papel da polícia, tanto nos contextos específicos, quanto nos termos estratégicos mais gerais. O desenvolvimento dos instrumentos de produção do conhecimento discutidos acima deve evoluir nossa agenda, para fixar novas formas de reflexão e executar a governança conexa dentro da polícia de Victoria.

Conclusão

A polícia, juntamente com outras instituições de governança do século XXI, enfrenta uma série de desafios, inclusive a redução dos recursos

organizacionais, o aumento da fiscalização pública, o desconhecimento dos limites da jurisdição entre a polícia e outras agências de justiça criminal, além de um mundo criminoso complexo e sofisticado. Em consequência disso, fica agora extremamente claro que a polícia, ou quaisquer outros provedores da segurança, não serão capazes de tornar o mundo um lugar mais seguro, trabalhando de forma isolada.

A polícia opera em um ambiente social em que as parcerias de governança são uma necessidade. As relações estratégicas que estão sendo formadas e consolidadas são tanto para compartilhar os recursos e capacidades quanto para gerar novas formas de conhecimento, que podem instruir a governança da segurança de forma mais eficaz, bem como de forma socialmente mais justa. Nossa agenda particular para a governança conexa enfatiza a importância dos membros da polícia, que desenvolvem sua capacidade para negociar, consultar e comprometer-se, por meio de seu empenho ativo no fortalecimento de novas idéias para a segurança e para a justiça, desde o ponto inicial da conceituação, até o ponto final da revisão. Todavia, apesar da ênfase atual na produção contínua de conhecimento quando da administração do policiamento, uma área em que as parcerias com a polícia menos se desenvolveram de forma satisfatória foi com os pesquisadores acadêmicos. Conforme Birzer (2002) aponta, os pesquisadores e a polícia ainda não se “encontraram”, no que diz respeito às suas competências, e ainda estão lutando para colaborar, uns com os outros, com meios significativos.

A meta do Projeto Conexo em Victoria não é incentivar a polícia mas, ao contrário, melhorar a sua capacidade para identificar e unificar as habilidades e o conhecimento de outras agências e associações, na criação de ambientes seguros. Embora a pesquisa de ação participativa (PAR) tenha muito potencial, como uma abordagem para a produção de conhecimento cooperativo entre a polícia e os pesquisadores acadêmicos, ela não deve ser usada sob o ponto de vista instrumental. Ao invés disso, sob o ponto de vista metodológico, a PAR compromete os parceiros da pesquisa a buscar soluções mais justas e democráticas, além de meios para mudar as relações estabelecidas de poder (Jordan, 2003). O que isso significa para a pesquisa do policiamento é o fato de que, no processo da pesquisa e nas fases posteriores de implementação, as vozes dos menos poderosos precisam ser ouvidas, com a finalidade de determinar as soluções e mobilizar seus recursos, para a criação de novas organizações conexas. Tanto o processo quanto o resultado da pesquisa de ação participativa apresentam desafios significativos à polícia, bem como aos pesquisadores acadêmicos, em termos de seus métodos de trabalho e de suas identidades profissionais. Não obstante, não é suficiente que as estratégias de governança da segurança sejam baseadas nas novas organizações de parceria. O empreendimento inteiro, de desenvolver novas idéias para a segurança e para a justiça, deve estar baseado em uma “obrigação conjunta” das diversas formas de conhecimento e capacidade.

Referências

- ADLAM, R. Governmental rationalities in police leadership: an essay exploring some of the 'deep structure' in police leadership practice". *Policing and Society*, v. 12, n. 1, p. 15-36, 2002.
- AINSCOW, M.; BOOTH, T.; DYSON, P. Understanding and developing inclusive practices in schools: a collaborative action research network. *International Journal of Inclusive Education*, v. 8, n. 2, p. 125-139, 2004.
- AVANT, D. *The market for force: the consequences of privatizing security*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- BAYLEY, D. *Police for the future*. Oxford, Oxford University Press, 1994.
- BAYLEY, D.; SHEARING, C. The future of policing. *Law and Society Review*, v. 30, n. 3, p. 585-606, 1996.
- BIRZER, M. L. Writing partnerships between police practitioners and researchers. *Police Practice and Research: an International Journal*, v. 3, n. 2, p. 149-156, 2002.
- BRADLEY, D. Crime reduction and problem-oriented policing. *Police Practice and Research: an International Journal*, v. 6, n. 4, p. 391-394, 2005.
- BRADLEY, D. et al. What works, what doesn't work and what looks promising in police research networks. In: FLEMING, J.; WOOD, J. (Eds.). *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales Press, 2006.
- BRAITHWAITE, J. Methods of power for development: weapons of the weak, weapons of the strong. *Michigan Journal of International Law*, v. 26, n. 1, p. 297-330, 2004.
- BULLOCK, S.; Tilley, N. (Eds.). *Crime reduction and problem-oriented policing*. Collumpton: Willan, 2003.
- BURRIS, S. Governance, microgovernance and health. *Temple Law Review*, v. 77, p. 335-359, 2004.
- CRAWFORD, A. Policing and security as 'Club Goods': the new enclosures? In: WOOD, J.; DUPONT, B. *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 111-138.
- DUPONT, B. Power struggles in the field of security: implications for democratic transformation. In: WOOD, J.; DUPONT, B. *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 86-110.
- FLEMING, J. Partnership policing and the challenge of networks. In: FLEMING, J.; WOOD, J. (Eds.). *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales Press, 2006.
- FLEMING, J.; MARKS, M.; WOOD, J. Standing on the inside looking out: the significance of police unions in networks of security governance. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, v. 39, n. 1, p. 71-89, 2006.
- FLEMING, J.; RHODES, R. A. W. Bureaucracy, contracts and networks: the unholy trinity and the police. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, v. 38, n. 2, p. 192-205, 2005.
- FLEMING, J.; WOOD, J. (Eds.). *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales Press, 2006.

- GARLAND, D. The limits of the sovereign state: strategies of crime control in contemporary society. *British Journal of Criminology*, v. 36, n. 4, p. 445-471, 1996.
- GARLAND, D. The culture of high crime societies: some preconditions of recent 'law and order' Policies. *British Journal of Criminology*, v. 40, n. 3, p. 347-375, 2000.
- GARLAND, D. The culture of control: crime and social order in contemporary society. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- GEVA, R.; SHEM-TOV, O. Setting up community policing centres: participatory action research in decentralised policing services. *Police Practice and Research: An International Journal*, v. 3, n. 3, p. 189-200, 2002.
- GILBOY, J. A. Compelled third-party participation in the regulatory process: legal duties, culture, and noncompliance. *Law and Policy*, v. 20, n. 2, p. 135-155, 1998.
- GOLDSTEIN, H. *Problem oriented policing*. New York, McGraw-Hill, 1990.
- JOHNSTON, L.; SHEARING, C. *Governing security: explorations in policing and justice*. London, Routledge, 2003.
- JONES, T. NEWBURN, P. The transformation of policing? Understanding current trends in policing systems. *British Journal of Criminology*, v. 42, p. 129-146, 2002.
- JORDAN, S. Who stole my methodology? Co-opting PAR. *Globalisation, Societies and Education*, v. 1, n. 2, p. 185-200, 2003.
- KIELY, J.; G. PEEK. The culture of British police: views of police officers. *The Service Industries Journal*, v. 22, n. 1, p. 167-183, 2002.
- LATOURET, B. The powers of association. In: LAW, John (Ed.). *Power, action and belief: a new sociology of knowledge?* London, Routledge and Kegan, 1986. p. 264-280.
- LOADER, I. Plural policing and democratic governance. *Social and Legal Studies*, v. 9, n. 3, p. 323-345, 2000.
- MARKS, M.; WOOD, J. Generating youth safety from below: situating young people at the centre of safety networks. In: WILLIAMSON, T. *Handbook of knowledge based policing: current conceptions and future directions*. West Sussex, John Wiley and Sons. (no prelo).
- MAZEROLLE, L.; RANSLEY, J. *Third party policing*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- NYGREN, A. Local knowledge in the environment-development discourse: from dichotomies to situated knowledges. *Critique of Anthropology*, v. 19, n. 3, p. 267-288, 1999.
- OXFORD Dictionary: the new shorter Oxford English Dictionary. Oxford, Clarendon Press, 1993.
- RAAB, J.; MILWARD, H. B. Dark networks as problems. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, n. 4, p. 413-439, 2003.
- RHODES, R. A. W. The unholy trinity and network governance. In: FLEMING, J.; WOOD, J. (Eds.). *Fighting crime together: the challenges of policing and security networks*. Sydney: University of New South Wales Press, 2006.
- RITTEL, H. W.; WEBBER, M. M. Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, v. 4, p. 155-169, 1973.

ROACH ANLEU, S. L.; MAZEROLLE, L. Green; PRESSER, Lois. Third-party policing and insurance: the case of market-based crime prevention. *Law and Policy*, v. 22, n. 1, p. 67-87, 2000.

SHEARING, C. The most critical unresolved issue associated with contemporary democratic policing. In: EINSTEIN, S.; AMIR, M. (Eds.). *Policing, security and democracy: special aspects of 'democratic policing'*. Hunstville: Office of International Criminal Justice, 2001.

WOOD, J. Research and innovation in the field of security: a nodal governance view. In: WOOD, J.; Dupont, B. (Eds.). *Democracy, society and the governance of security*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 217-240.

WOOD, J.; Font, E. Crafting the governance of security in Argentina: engaging with global trends. In: SHEPTYCKI, J. W. E.; GOLDSMITH, A. (Eds.). *Crafting global policing*. Oxford: Hart. (no prelo).

WOOD, J.; Shearing, C. *Imagining security*. Collumpton: Willan. (no prelo)

Capítulo 35 - Visão geral do Projeto iThemba

Ganief Daniëls*

I. Notas sobre a parceria entre o Serviço Policial da África do Sul (SAPS)/ Comitês de Paz (PC)/Programa de Paz Comunitária (CPP)

Após as mudanças políticas ocorridas na primeira metade dos anos 90, o SAPS empenhou-se em uma reforma, a fim de prestar serviços em um Estado Democrático.

Concomitantemente, assim como as polícias de muitos outros países (inclusive as dos "países desenvolvidos"), o SAPS procurava maneiras de relacionar-se mais proximamente com a comunidade, a fim de beneficiar ambas as partes. Inúmeras versões de "policiamento comunitário" foram testadas em todo o mundo, com resultados distintos. No entanto, a polícia não pode tratar diretamente e de maneira eficiente todo tipo de evento problemático que ocorre no âmbito da comunidade.

Muitas disputas e conflitos de dimensão relativamente pequena podem intensificar-se e passarem a ser conflitos sérios, se não forem tratados de forma eficiente logo de início.

Histórica e tradicionalmente, as comunidades locais em todo mundo encontraram maneiras de resolver pacificamente os seus próprios problemas. Nas sociedades urbanas da modernidade, no entanto, esses modos tradicionais de solução de conflito quase não existem mais. A polícia é

* Vice-Comissário Provincial para serviços de apoio do South African Police Service, em Western Cape. Foi promovido a Comissário Assistente em novembro de 1997. Em dezembro de 1995, havia sido promovido a Diretor, e depois nomeado Comissário da Delegacia do Distrito Policial de Nyanga. A comunidade de língua *xhosa* foi contra sua nomeação, dizendo que não havia sido consultada. Após a intervenção do Gabinete do Ministro, foi possível assumir seu cargo. Experimentou assim o que essas comunidades tinham que enfrentar, o que as levava a não terem confiança na polícia. O Comissário Daniëls aceitou esse desafio e, em doze meses, foi considerado o melhor Comissário de Delegacia pelo National Commissioner of the South African Police Service. Visitantes internacionais, inclusive o Príncipe Charles da Inglaterra, foram enviados a Nyanga para observar o policiamento na nova África do Sul. O Comissário Daniëls nasceu em 10 de março de 1959 na Cidade do Cabo e foi criado no subúrbio de *Grassy Park*. Terminou o ensino médio e entrou na Escola de Treinamento Básico da Polícia da África do Sul em 1978. Após o término de seu treinamento básico, recebeu o Diploma Nacional da Administração de Polícia em 1985 e também completou o curso superior de Administração Pública. Em sua carreira policial, que já completou 28 anos, ocupou vários cargos no South African Police Service. Entre eles, assumiu cargos de detetive-comandante; comandante do departamento acadêmico na escola de treinamento; comandante de unidade de proteção de VIPs, comissário nas delegacias de Bellville South e Ravensmead; encarregado de serviços de gestão, comissário de área em Boland e West Metropole, assim como chefe operacional da Operação Good Hope, no combate ao terrorismo urbano.

então chamada e tem a obrigação de intervir nessas disputas locais. No entanto, o treinamento e a atuação da polícia ocorrem na repressão ao crime e, apesar de tentarem, não são as pessoas mais indicadas para apaziguarem essas disputas de âmbito comunitário. O envolvimento da comunidade na solução das disputas em um ambiente urbano moderno pode ser problemático, pois os cidadãos podem adotar o autopolicamento que, por sua vez, pode transformar-se em um problema maior.

Qualquer modelo de manutenção da paz e resolução de conflitos nas comunidades deve, portanto, desenvolver um marco regulatório claro para suas ações, com formas práticas e adequadas para a fiscalização, apresentação de resultados e responsabilização. Se um marco como esse existir e for aceito localmente, não é necessário ou mesmo desejável que tais atividades sejam controladas pela polícia ou qualquer outra entidade estatal, já que isso poderia comprometer as qualidades que fazem esse sistema ser eficaz – especificamente o seu conhecimento e percepções autenticamente locais. Foi possível que o SAPS e os CPP/PC fizessem uma parceria mutuamente benéfica porque o requisito acima, para um conjunto eficaz e adequado de mecanismos regulatórios, foi criado. Essa parceria é baseada no reconhecimento de que ambos os parceiros contribuem com capacidades mutuamente complementares ao trabalho de policiamento e manutenção da paz. Essa solução tem o benefício de liberar efetivos da polícia para o fortalecimento dos tipos de policiamento para o qual eles foram profissionalmente treinados, ao mesmo tempo que estabelece uma relação de respeito mútuo com a comunidade.

Em um país em desenvolvimento como a África do Sul, onde a capacidade do setor público tende a ser limitada, é importante que a prestação adequada de serviços "leve em conta a gama completa dos recursos do nosso país, tanto públicos quanto privados" (Ministro da Economia, Trevor Manuel, *This Day*, 25 de agosto de 2004) e forme parcerias público-privadas (PPPs) sempre que possível e conveniente - "o público tem acesso a serviços melhores e com melhor custo-benefício e o setor privado pode explorar novas oportunidades de negócios. Ambos são de interesse do país" (Manuel, *op. cit.*).

Esse modelo interativo é um exemplo marcante da "governança nodal", demonstrando que a governança da (nesse caso específico) segurança é de responsabilidade coletiva das redes, ao invés do produto exclusivo de um único centro (ou nó) de ação.

Por sua estrutura, gestão e eficácia, o modelo dos Centros Comunitários para a Paz estabelece um novo padrão para as relações entre a polícia e a comunidade e para as parcerias público-privadas dirigidas à comunidade em geral.

Em 1995, fui nomeado Chefe do Departamento de Polícia da parte oeste de Nyanga. No exercício das minhas obrigações, identifiquei lacunas entre o SAPS e a comunidade, que poderiam ser atribuídas principalmente à história do nosso país e povo. Eu me aproximei da então desconhecida Fundação da Paz. Após o desenvolvimento de um projeto de atuação conjunta, o SAPS e a Fundação da Paz colaboraram de forma a melhorar as relações entre o SAPS e a comunidade de Nyanga. Outro objetivo do

projeto era conscientizar as comunidades dos seus papéis e responsabilidades em dar continuidade à luta contra o crime.

Uma descrição mais detalhada do processo

Os membros da comunidade estabelecem grupos de cinco a dez pessoas que passam a ser denominadas Comitês de Paz. A finalidade é criar uma estrutura permanente com a qual as pessoas da comunidade, governos e outros possam se relacionar.

Esse Comitê de Paz apresenta-se na comunidade como sendo um grupo que facilitará a resolução de conflitos não-violentos e não relacionados a crimes. Uma das suas características marcantes é que "não utiliza a força para resolver os problemas".

Os Comitês reúnem-se todo mês para assegurar a capacitação dos membros da comunidade em relação a aspectos de segurança e interação com a polícia. O SAPS realiza o trabalho policial tradicional – isto é, repressão ao crime, resposta de caráter emergencial e serviços de investigação.

Os Comitês de Paz facilitam a resolução de conflitos, disputas e problemas que não necessitam de ação policial. Os membros da comunidade podem levar os seus problemas (não criminais) diretamente aos Comitês de Paz para facilitação. Os membros do SAPS nos Centros Comunitários para a Paz podem oferecer aos reclamantes a opção de apresentar a sua questão ao Comitê de Paz, quando não for uma questão relacionada à polícia e.g. conflitos pessoais.

O Comitê de Paz também pode encaminhar assuntos para o SAPS, quando apropriado. O SAPS toma nota dos casos enviados a eles pelos Comitês de Paz, ao passo que os Comitês de Paz preenchem um relatório detalhado para todas as facilitações por eles realizadas. Relatórios mensais são reunidos com a finalidade de fornecer feedback ao Comitê, durante as reuniões mensais.

O SAPS terá acesso a um maior espectro de informações, conforme as comunidades, por meio dos Comitês de Paz, compartilhem informações referentes ao crime e às atividades criminais, em suas respectivas áreas. Com a implementação do policiamento por setores, os membros dos Comitês de Paz passaram a ter uma participação ativa em fóruns setoriais sobre crime.

Quando fui nomeado Chefe de Polícia da Metrópole Oeste, o projeto foi expandido para os distritos de Philippi-Leste e Gugulethu, com grande sucesso. O projeto causou um impacto tão significativo que chamou a atenção de pessoas em outras partes do mundo que visitaram a área para aprenderem mais a respeito do modelo específico e o seu funcionamento. Em 2000, após ter sido nomeado Chefe de Polícia de Boland, projetos adicionais foram desenvolvidos em parceria com a Fundação da Paz, nos distritos de Worcester, Zwelethemba e Mbekweni. O sucesso desses projetos era patente, especialmente nas áreas rurais.

A inauguração do Centro Comunitário para a Paz de Nkqubela (um subúrbio da cidade de Robertson, em Boland), em outubro de 2002, foi um evento-chave na evolução desse modelo de governança local, já que o Programa Comunitário para a Paz/Comitê de Paz havia mantido boas relações com a polícia e portanto nenhum acordo formal de cooperação havia sido firmado.

O modelo do Comitê de Paz de capacitação da governança local havia, ao final de 2004, sido ampliado para 20 locais em três províncias, onde tanto ações de manutenção de paz (ou seja, a facilitação da resolução pacífica de conflitos específicos) quanto de construção de paz (ou seja, dando apoio a iniciativas locais que abordam problemas subjacentes ou genéricos na comunidade) são realizadas.

Os membros de nossa comunidade orgulham-se do papel que vêm desempenhando dentro de suas próprias comunidades. A compreensão do papel do SAPS e o respeito mútuo que surgiu durante os anos valeram a pena. Nós aprendemos a valiosa lição de que a necessidade da polícia e da comunidade trabalharem em conjunto é um pré-requisito para o sucesso do modelo.

Receber o convite para treinar agentes e parceiros comunitários nos valores e procedimentos do modelo Zwelethemba da África do Sul, bem como para falar na conferência Novos Rumos na Governança de Justiça e Segurança é não apenas uma honra para mim, mas também para o Serviço Policial da África do Sul. Eu acredito que, ao aplicar os princípios do modelo no decorrer de minha carreira, primeiro como chefe de polícia local, e depois regional, eu contribuí para a eficácia do policiamento e resolução de problemas comunitários.

O Brasil está atualmente enfrentando desafios semelhantes àqueles que nós enfrentamos há alguns anos, em termos de suas relações com a comunidade. Ao apresentar o modelo supra mencionado às autoridades policiais brasileiras, o SAPS auxiliaria essas autoridades a aprimorar o seu relacionamento com a comunidade.

II. Centros Comunitários para a Paz: qual a sua origem e como funcionam

Antecedentes

O projeto piloto foi inicialmente implementado em Zwelethemba (Worcester), com base na hipótese de que os residentes de comunidades "pobres" providas de serviços de baixa qualidade têm o conhecimento e a capacidade para lidar com seus problemas de forma pacífica e construtiva e desenvolver soluções práticas e sustentáveis. O modelo dos Comitês de Paz de governança das capacidades locais havia, ao final de 2004, sido ampliado para vinte locais, em três províncias, onde tanto ações de manutenção de paz (ou seja, a facilitação da resolução pacífica de conflitos específicas) quanto ações de construção de paz (ou seja, dando apoio a iniciativas locais que abordam problemas subjacentes ou genéricos na comunidade) são realizadas.

Em novembro de 2005, a rede dos Comitês de Paz havia facilitado a resolução de mais de 11.000 conflitos e investido fundos advindos da construção de paz em, por exemplo, atividades esportivas e culturais dirigidas a jovens, reforma de uma casa de repouso para idosos, compra de alimentos para creches e montagem de peças sobre crime e abuso infantil.

A inauguração do Centro Comunitário para a Paz de Nkqubela (um subúrbio da cidade de Robertson, em Boland), em outubro de 2002, foi um evento-chave para a evolução desse modelo de governança local, já que, apesar das parcerias do Programa Comunitário para a Paz/Comitês de Paz

com as agências estatais (como a polícia), nenhum acordo formal de cooperação havia sido anteriormente firmado entre essas partes.

Essa iniciativa foi motivada pela solicitação apresentada por uma área residencial com serviços de baixa qualidade (uma área predominante negra remanescente da época da apartheid) pela reabertura de uma delegacia de polícia que estava desativada há muitos anos. As negociações entre o SAPS (da região de Boland) e o Programa Comunitário para a Paz resultaram em um plano para abrir a instalação novamente, mas não como uma delegacia, e sim como um Centro Comunitário para a Paz, com contribuição tanto do SAPS quanto do CPP/Comitê de Paz.

Dois outros Centros Comunitários para a Paz foram inaugurados desde então, em Zwelethemba (Worcester) e Mbedweni (Paarl). No entanto, com o desenvolvimento dessa parceria, ficou claro que sua eficácia não depende da existência de uma infra-estrutura especialmente adaptada. Ao contrário, o que existe é uma parceria que reúne na prática as capacidades de um grande número de agências e organizações mutuamente complementares.

Objetivo

Ajudar a criar comunidades seguras e economicamente viáveis.

Metodologia

Otimizar as habilidades e as capacidades únicas e o conhecimento do SAPS, Comitês de Paz locais e outros atores relevantes na forma de um acordo prático claramente definido.

III. Os parceiros e os seus papéis nos três locais piloto

SAPS (Boland)

- treinamento e fornecimento de policiais e veículos;
- repressão ao crime e resposta de caráter emergencial.

Comitês de Paz

- membros da comunidade local facilitando as disputas e os conflitos conforme um código e passos claramente definidos para a manutenção de paz;
- apoio a iniciativas locais que promovam o bem-estar e a segurança da comunidade (construção de paz).

Programa Comunitário para a Paz (Escola de Gestão Pública da Universidade de Western Cape)

- agência de implementação do modelo para o Comitê de Paz e Centro Comunitário para a Paz;
- treinamento dos Comitês de Paz;
- avaliação e monitoramento da manutenção da paz e construção da paz;
- treinamento de oficiais do SAPS para atuar nos Centros Comunitários para a Paz;
- coleta de dados acerca dos problemas locais e das causas de conflito e dos meios para resolvê-los;

- análise e pesquisa constante e também publicação das atividades dos Comitês de Paz, Centros Comunitários para a Paz e dos seus relacionamentos com outras organizações.

Universidade de Western Cape

- supervisão financeira e auditoria do Programa Comunitário para a Paz e dos Comitês de Paz.

Departamento de Segurança Comunitária (Western Cape)

- fornecimento e/ou reforma de salas de trauma.

Embaixada da Finlândia

- financiamento básico do Programa Comunitário para a Paz, com designação de recursos para os Comitês de Paz (financiamento baseado nos resultados obtidos pelas iniciativas de manutenção e construção de paz).

Governo local

- parcerias enfocadas em projetos de construção de paz (p. ex. parceria Drakenstein para a criação de espaços seguros para recreação)

Associação Ambulatorial St. John's

- cursos para o treinamento em primeiros socorros para membros da comunidade associados aos Centros Comunitários para a Paz (100 vagas oferecidas em 2004, 200 vagas previstas para 2005).

IV. Como funcionam os Centros Comunitários para a Paz

O seu funcionamento está baseado na pressuposição de que cada parceiro tem uma contribuição única e valiosa para oferecer no âmbito da rede e que essa cooperação disponibiliza à comunidade um serviço muito mais eficaz do que se cada um dos parceiros atuasse de modo independente.

O SAPS se encarrega do trabalho policial tradicional – isto é, repressão ao crime, resposta de caráter emergencial e serviços de investigação. Os Comitês de Paz facilitam a resolução de conflitos, conflitos e problemas que não requerem ação policial. Os membros da comunidade podem levar os seus problemas diretamente para o Comitê de Paz para facilitação. Os policiais do SAPS que atuam nos Centros Comunitários para a Paz (ou em uma delegacia de polícia normal ou até mesmo quando estiverem fazendo as suas rondas) podem oferecer aos reclamantes a oportunidade para apresentarem suas questões aos Comitês de Paz, em vez de abrir um caso ou seguir algum outro caminho formal.

O Comitê de Paz também pode encaminhar questões ao SAPS, quando apropriado. O SAPS toma nota dos casos enviados a eles pelo Comitê de Paz, ao passo que os Comitês de Paz preenchem um relatório detalhado para todas as facilitações por eles realizadas. Esses formulários são recolhidos todo mês e encaminhados ao Programa de Paz Comunitária.

Benefícios

SAPS

- não mais precisam lidar com um grande número de casos e problemas que não fazem parte de sua competência profissional, mas que ocupam uma parcela desproporcional de seu tempo e energia (nos primeiros quatro meses de existência do Centro Comunitário para a Paz de

Nkqubela, foram encaminhadas duas vezes o número de questões aos Comitês de Paz do que foram analisadas pela polícia);

- eles podem assim concentrar-se nas atividades policiais para as quais eles foram profissionalmente treinados;
- estar focado na efetividade profissional aumenta a motivação dos policiais;
- a sua relação com a comunidade melhora, em virtude da eficácia da complementação do policiamento e da resolução de problemas;
- eles têm acesso a uma maior gama de informações nas quais basear as suas prioridades e decisões estratégicas;
- essa parceria baseada no conhecimento dá um caráter local à política de policiamento setorial.

Membros do Comitê de Paz

- suplementar a sua renda com uma remuneração modesta, porém significativa, pelo emprego de suas habilidades de facilitação e de seu conhecimento da comunidade;
- aumento de auto-estima, por meio da prestação de um serviço e do reconhecimento, desenvolvimento e valorização de suas habilidades.

A comunidade

- passa a contar com um serviço de policiamento e resposta integrado que abrange desde questões relativas ao cometimento de crimes graves, até empréstimos não-pagos, brigas domésticas e conflitos locais;
- passa a gozar de uma melhor qualidade de vida, por meio de um aumento da segurança na comunidade e do financiamento e dos efeitos de projetos de construção de paz apoiados pelos Comitês de Paz.

Governo local

- tem um ambiente mais estável para fornecer os serviços (saúde pública, saneamento, instalações recreativas) de forma mais eficaz e com menos interrupções;
- possui uma organização comunitária consolidada, com a qual estabelecer uma parceria para a prestação de serviços por meio da construção de paz.

V. Parcerias público-privadas e Centros Comunitários para a Paz

Em um país em desenvolvimento como a África do Sul, onde a capacidade do setor público tende a ser limitada, é importante que a prestação adequada de serviços "leve em conta a gama completa dos recursos do nosso país, tanto públicos quanto privados" (Ministro da Economia, Trevor Manuel, This Day, 25 de agosto de 2004) e forme parcerias público-privadas (PPPs) sempre que possível e conveniente – "o público tem acesso a serviços melhores e com melhor custo-benefício e o setor privado pode explorar novas oportunidades de negócios. Ambos são de interesse do país" (Manuel, op. cit.).

Geralmente, é claro, o "setor privado" engloba bancos e outras empresas, que podem ser persuadidas de que o uso de suas capacidades ou recursos, ou ambos, são de interesse público se empregadas em iniciativas cooperativas para a melhoria dos serviços públicos.

A experiência no desenvolvimento do modelo do Comitê de Paz, no entanto – em especial da parceria entre o Centro Comunitário para a Paz com o SAPS –, demonstrou que o interesse público também pode ser servido por meio do desenvolvimento de "novas oportunidades comerciais" nas comunidades mais pobres. O recurso que eles podem oferecer é o seu conhecimento localizado e a sua capacidade em colocá-lo a serviço da comunidade de maneira distinta e complementar àquela oferecida pelo Estado, recurso que é uma forma poderosa de capital social.

Os Comitês de Paz são pequenos estabelecimentos comerciais especializados na manutenção e construção de paz que empregam um conjunto de práticas claramente definidas, cuja implementação é administrada e monitorada pelo Programa Comunitário para a Paz e cuja integridade financeira é garantida pela Universidade de Western Cape.

Esse modelo interativo é um exemplo marcante da "governança nodal", demonstrando que a governança da (nesse caso) segurança é de responsabilidade coletiva de redes, em vez de produto exclusivo de um único centro (ou "nó") de ação.

Por sua estrutura, gestão e eficácia, o modelo dos Centros Comunitários para a Paz estabelece um novo padrão para as relações entre a polícia e a comunidade e para as parcerias público-privadas dirigidas à comunidade em geral.

Capítulo 36 - Mobilização de conhecimento e de capacidade local por meio da segurança

John Cartwright*
Madeleine Jenneker**

A. O desafio: local, regional e global

Visão e realidades

Em seu discurso de abertura dos trabalhos do Parlamento sul-africano, em fevereiro de 2005, o Presidente Thabo Mbeki retomou a visão fundamental expressada na Constituição, segundo a qual "nós, o povo da África do Sul, acreditamos que a África do Sul pertence a todos que nela vivem, unidos em nossa diversidade". Ele prosseguiu explicando detalhadamente o próximo conjunto de critérios ao longo do caminho para a implementação dessa visão, inclusive um maior entrincheiramento da democracia no país, a bem sucedida transformação da economia informal e a garantia da segurança a todo o povo.

Ele ressaltou, entretanto, que "nosso país não têm recursos imediatos para atender, simultaneamente, a todas as necessidades confesadamente urgentes do nosso povo, especialmente dos pobres", e, em particular, que há "uma falta de capacidades completas" em nível local, o que, por sua vez, afeta a situação "dos marginalizados na imensidão da economia informal".

Esse déficit público, no entanto, não está confinado aos países do "Sul". Agora se sabe que os governos de todo o mundo, isoladamente ou em conjunto, não têm capacidade e recursos para atender às necessidades de segurança de seus cidadãos

Portanto, se nós pudermos construir um modelo eficiente de parceria nas políticas democráticas, ao vivermos de acordo com as nossas

* Foi professor dos Departamentos de Inglês nas Universidades de Stellenbosch, Toronto e Cidade do Cabo, onde foi Chefe de Departamento de Inglês e Reitor da Faculdade de Artes. Publicou artigos e edições de textos sobre poesia escocesa e dramaturgia holandesa medieval e ainda possui interesse em teatro e dança. De 1998 até recentemente, foi membro da Community Peace Programme, e serviu dois anos como Coordenador de Programa. Produziu e co-produziu vários artigos sobre o modelo Zwelethemba de governança da capacidade local.

** Diretora de projeto do Community Peace Programme (CPP) da School of Government da Universidade de Western Cape, África do Sul. Contribuiu com o desenvolvimento da comunidade, através da promoção de acordos entre microempresas, promovendo pacificação e bem-estar (o modelo Zwelethemba). Ela trouxe ao CPP sua experiência de administradora, no contexto de um programa de água na África de Sul (Working for Water), no qual ela contribuiu para o desenvolvimento das cooperativas dos trabalhadores. Através do CPP, ela se envolveu no apoio à pacificação e bem-estar na Argentina. Ela também se envolveu nas iniciativas de facilitação na Austrália e no Canadá. Agora, está trabalhando com parceiros em projetos semelhantes, tanto no Brasil, como em Uganda. Ela é co-autora de diversos artigos pioneiros nas definições dos princípios e dos práticas do modelo Zwelethemba. Suas outras contribuições profissionais incluem herança, gênero, equidade e reforma agrária.

próprias possibilidades como africanos, poderíamos, ao mesmo tempo, construir um modelo de aplicação potencial bem maior.

Os princípios de reunir pessoas, mobilizar conhecimento e capacidade local e de encontrar formas de resolução de problemas focados na comunidade e orientados para o futuro foram, e ainda são, essenciais à sociedade pré-industrial e continuam a ressoar na mente de muitas pessoas. Além disso, durante a década de 80, "comitês de rua" surgiram na África do Sul como um meio de reafirmar o valor e a eficácia do conhecimento local, como uma resposta à repressão brutal do enfraquecido regime do *apartheid*.

O "modelo Zwelethemba" repercute e faz uso das formas e sensibilidades desses processos indígenas. O desafio atualmente é criar veículos institucionais para expressar esses valores de forma eficaz dentro dos contextos urbano e rural contemporâneos e em uma democracia em desenvolvimento, seja na África do Sul, no Brasil, ou em qualquer outro lugar.

O que fazer então?

Considerando o lembrete do Presidente Mbeki de uma visão amplamente compartilhada de um país transformado por seu passado opressivo, e ao mesmo tempo o reconhecimento solene das deficiências e dos obstáculos no caminho para a realização de tal visão, que medidas práticas podem ser tomadas, especialmente por organizações da sociedade civil, para a diminuição dessa diferença e para acabar com tal deficiência?

Em outras palavras, o que poderia ser feito para criar oportunidades e instituições que:

- possam trabalhar junto com o governo e seus recursos para atingir essa visão, e
- sejam aplicáveis, com ajustes relativamente mínimos, a uma ampla gama de ambientes, em nível nacional e internacional.

Desenvolvimento transformador

Há muito que se falar sobre "desenvolvimento", mas, na prática, isso sempre reverte, principalmente, em benefício daquelas nações e comunidades que já estão "desenvolvidas". Como evitar isso?

O enfoque considerado deve objetivar a criação de um modelo de desenvolvimento da comunidade que:

- lide com a pobreza;
- crie trabalho (não necessariamente "empregos");
- intensifique a democracia;
- promova um espírito de empreendedorismo social;
- invista na comunidade e
- integre os objetivos dos órgãos governamentais e os das organizações da comunidade.

Para ser sustentável, tal modelo deve:

- ser pouco dispendioso para ser administrado;
- não depender de experiência profissional;
- ser consideravelmente autodirigido, dentro de uma estrutura de regulamentações apropriada;

- levar recursos para a comunidade;
- ser financeira e economicamente responsável e
- ser sustentável do ponto de vista econômico, cultural e ambiental.

Um modelo desse tipo deve ter, portanto, um mecanismo que:

- respeite e mobilize o conhecimento e a capacidade local no contexto de uma visão nacional compartilhada e
- preste um serviço à comunidade que complemente os recursos valiosos, mas admitidamente limitados, do governo¹.

Papéis e parcerias

Há muitos precedentes desse tipo de relacionamento, normalmente chamado de "parcerias público-privadas" (PPPs). Muito já foi alcançado dessa forma na economia formal (nas áreas de saúde, educação, etc.), enquanto o potencial da economia informal foi bem menos explorado.

Mas, sempre tem que ser assim? Há alguma forma de se criar parcerias com comunidades carentes nas quais o conhecimento, a capacidade e a iniciativa delas recebam o mesmo respeito já demonstrado na maioria das PPPs em relação a entidades que atuam na economia formal?

B. A resposta

O Programa de Paz da Comunidade (uma unidade da Faculdade de Administração Pública da University of the Western Cape) e a comunidade de Zwelethemba (um município distrital da cidade de Worcester, em Western Cape) assumiram esse desafio em 1997, perguntando a si mesmos várias questões essenciais:

- Por que meios e por quais órgãos ou instituições produz-se segurança com justiça em qualquer comunidade, especialmente na economia informal do Sul e onde a deficiência de recursos parece maior?
- Como particularmente o conhecimento e a experiência de grupos e comunidades da sociedade civil podem ser mobilizados de forma eficaz e sustentável para a realização de uma visão compartilhada de igualdade e justiça social?
- Como conceitos amplos de justiça e de direitos humanos podem ser integrados a projetos sociais?
- Que formas de cooperação ou parceria entre o governo e a sociedade civil poderiam proporcionar uma expressão e uma implementação mais eficazes das forças e habilidades variadas que eles trazem?

Guiados pela agenda nacional compartilhada de transformação social e atuando por meio de um processo de experiências e diálogo, foi desenvolvido um mecanismo por meio da facilitação do Programa de Paz da Comunidade que atinge os objetivos acima listados no item *desenvolvimento transformador*. As instituições que foram criadas para implementar tais objetivos são chamadas de Comitês de Paz e Centros de Paz da Comunidade.

Como funciona esse modelo

O modelo dos Comitês de Paz é destinado a possibilitar que as pessoas administrem sua própria vida. Esse é um tipo de capacitação fundamental – o desenvolvimento do capital humano por meio de ações focadas

em problemas reais. Embora seus objetivos sejam gerais (isto é, a vida de todas as pessoas), o modelo aproxima coisas gerais de forma bem específica e concreta ao dar prioridade às controvérsias. O modelo considera a maioria das controvérsias como problemas normalmente pequenos em si mas que, se não forem resolvidos, podem aumentar, até se tornarem desastrosos.

Os objetivos do modelo são:

- reunir uma série de conhecimentos e perspectivas para lidar tanto com problemas individuais ou genéricos, quanto com problemas de toda a comunidade;
- dar legitimidade ao processo em si e à sua decisão;
- facilitar a implementação de decisões;
- desenvolver a capacidade de deliberação e de planejamento de todos os participantes.

Isso é feito em encontros, que são "fóruns deliberativos" que permitem a troca e a discussão de idéias e de pontos de vista, até que se chegue a um consenso.

São dois os principais processos deste modelo. Tais processos são chamados de "Pacificação" e "Construção da Paz".

Pacificação

Os Comitês de Paz atuam de acordo com um Código (vide abaixo). Quando uma reclamação é apresentada ao Comitê de Paz, um conjunto de procedimentos pré-acordados são observados. Organiza-se um "Encontro de Pacificação", normalmente dentro de alguns dias, com o objetivo de reunir as partes e quaisquer outras pessoas que tiverem condições de ajudar a entender e resolver a controvérsia. Nesse processo, o papel dos membros do Comitê de Paz é o de facilitar, e não o de participar da acusação ou julgamento, e nem o de propor qualquer solução específica. O foco do Encontro começa com o problema passado e prossegue em direção a um futuro melhor e mais seguro.

Segue, abaixo, um resumo mais detalhado do processo:

- As pessoas das comunidades estabelecem grupos de cinco a vinte pessoas, chamados de Comitês de Paz. O objetivo aqui é criar uma estrutura constante com que as pessoas da comunidade, os governos e outros podem se relacionar.
- Esse Comitê de Paz faz um anúncio próprio para a comunidade como um grupo que irá facilitar a resolução de controvérsias. Quando isso acontece, o Comitê de Paz conta à comunidade sobre seus valores e o fazem mostrando e disponibilizando um Código que diz: "Aqui estão nossos valores e nossos compromissos". Uma característica-chave do Código é que "não fazemos uso de força para resolver os problemas".
- Por que as pessoas escolheriam encaminhar uma controvérsia ao comitê? As pessoas normalmente o fazem, pois não querem a culpa e a punição que o sistema de justiça criminal promove, mas também não desejam adotar um caminho de vigilância.
- Uma vez que uma controvérsia é submetida ao Comitê de Paz, ele nomeia três ou mais pessoas para facilitar a resolução da controvérsia.

- Uma vez que o Comitê de Paz entende o que ocorreu, organiza um Encontro do qual participam as partes e outras pessoas que eles acreditam ter condições de contribuir para a resolução do problema. Esses Encontros são chamados de Encontros de Pacificação. A escolha dos participantes é muito importante pois eles podem trazer conhecimento e recursos que podem ajudar na resolução dos problemas. A escolha das pessoas certas da comunidade garante que as soluções sejam soluções da comunidade e que as decisões tomadas respeitem os valores da população e a forma como a mesma vive.

- Os Encontros normalmente ocorrem na casa de um dos membros do Comitê de Paz, em uma sala em um centro comunitário, ou em um Centro de Paz da Comunidade (vide abaixo). Independentemente do local, o ambiente é informal e não-ameaçador.

- No Encontro, após a leitura do Código, a primeira coisa que os facilitadores fazem é ouvir das partes (separadamente) do que se trata a controvérsia. O objetivo aqui não é o de decidir quem está certo, quem está errado, mas investigar e identificar as causas do problema e descobrir quem provavelmente tem capacidade de ajudá-los a resolvê-lo. Ninguém é rotulado de vítima ou infrator. Pelo contrário, eles são vistos como pessoas que têm uma controvérsia.

- No Encontro, o foco é sempre o futuro. A pergunta que se faz é: o que pode ser feito para diminuir a probabilidade deste problema ou problemas similares acontecerem novamente? Lógico que isso não significa que eles não falam sobre o passado, mas o fazem apenas para descobrir o que pode ser feito para um futuro melhor.

- Quando se chega a um plano de ação para melhorar as questões, ele é escrito e todos assinam, para mostrar seu compromisso com o mesmo. Se coisas específicas devem ser feitas, o plano listará e identificará quem é responsável por cada uma delas. O objetivo é certificar-se de que todos sabem o que foi decidido, para que possam ter certeza de que o que restou decidido acontecerá efetivamente.

- Ao final do Encontro, pode ocorrer um pedido de desculpas mútuo entre as partes. Se isso acontece, eles dão as mãos ou se abraçam. Mas isso não é visto como essencial. É útil, se contribuir para que as pessoas tenham condições de ir adiante rumo a um futuro melhor. Mas, algumas vezes, as pessoas decidem que isso não será necessário ou que em nada contribuirá. Nesses casos, pode não haver pedido de desculpas.

- O que normalmente ocorre no encerramento de um Encontro é que as pessoas presentes fazem algo para simbolizar seu comprometimento com o que foi decidido, como, por exemplo, uma dança, uma música, uma oração ou um aperto de mão. Isso expressa a sensação de que houve justiça.

O encontro de pessoas locais adequadas em um ambiente facilitador é a chave para a resolução da controvérsia e para o acordo quanto a planos de ação voltados para o futuro possíveis e eficazes. Os membros do Comitê de Paz utilizam estas diretrizes no curso do trabalho como pacificadores:

Código do Comitê de Paz
• Ajudamos a criar um ambiente seguro em nossa comunidade
• Respeitamos a Constituição da África do Sul
• Trabalhamos em conformidade com a lei
• Não usamos força, nem violência
• Não somos parciais nas controvérsias
• Trabalhamos na comunidade como uma equipe cooperativa, não como indivíduos
• Seguimos procedimentos que podem ser vistos pela comunidade
• Não focamos sobre o nosso trabalho ou sobre as outras pessoas
• Estamos comprometidos com o que fazemos
• Nosso objetivo é curar e não ferir

Durante o Encontro de Pacificação, os membros do Comitê de Paz presentes fazem um relatório sobre o que aconteceu. Tais relatórios são enviados para um escritório central, que elabora estatísticas e, após, dá um retorno mensal a cada um dos Comitês de Paz.

Pagamentos

Antes de passarmos para a parte da Construção da Paz do modelo, precisamos abordar a questão dos pagamentos e criação de trabalho. Para cada encontro realizado de *acordo com as regras previamente acordadas*, é feito um pagamento ao Comitê de Paz. É um reconhecimento do valor do trabalho realizado e responde às críticas no sentido de que os profissionais são sempre pagos enquanto as pessoas carentes são normalmente chamadas como voluntárias.

Desse pagamento, metade vai para os membros do Comitê de Paz que atuaram como facilitadores no Encontro de Pacificação e a outra metade vai para o Fundo de Construção da Paz, que costuma financiar projetos ou indivíduos que respondem de forma empresarialmente responsável para problemas de longo prazo da comunidade. Isso garante que as comunidades tenham dinheiro próprio - não se trata de doação ou esmola, mas do dinheiro que eles ganharam - para gastar em coisas que eles acreditam que contribuirão, a longo prazo, para a construção de um futuro melhor.

Para os pagamentos de Pacificação aos membros, são enviadas planilhas mensais detalhadas dos pagamentos, para assinatura de todos. Para os projetos de Construção da Paz, elaboram-se Memorandos de Entendimentos (MEs) contendo as condições de pagamento em cada caso. A implantação regular desses procedimentos também faz parte da capacitação da comunidade.

Construção de Paz

A Construção de Paz funciona da mesma forma que a Pacificação, exceto que, neste caso, o Comitê de Paz lida com problemas genéricos mais amplos, e não com controvérsias individuais. Se o Comitê de Paz

chegar à conclusão – seja como resultado de um padrão que notou nas controvérsias ou por meio de pesquisas regulares na comunidade – que há um problema de longo prazo que deva ser tratado, o Comitê organiza um Encontro de Soluções (pode haver mais de um) para trabalhar sobre o que deve ser testado por meio de uma solução e quem convocar para realizar o trabalho. A idéia é pagar por esse serviço com o dinheiro acumulado em seu Fundo de Construção de Paz e ter a certeza de que esse dinheiro fique o máximo possível na comunidade, para criar trabalho. Os projetos de Construção da Paz frequentemente envolvem uma parceria focada com o governo local.

Esse processo de Construção de Paz amplia o modelo de administração de conflitos para um modelo de governança, pois a Construção da Paz não está limitada ao que chamamos de "janela" de segurança, isto é, as controvérsias individuais são vistas como ponto de partida, como questões que reúnem as pessoas e mobilizam o conhecimento e a experiência que trazem com eles.

Resultados

Em dezembro de 2005, havia vinte Comitês de Paz na África do Sul que haviam facilitado a resolução de mais de 12.000 reuniões de paz. Esses encontros geraram cerca de 2.500.000 rands em receitas para os Comitês de Paz. Todas as receitas são utilizadas nessas comunidades.

No momento da elaboração deste texto, analisamos os relatórios de cerca de 7.000 encontros, realizados ao longo de quatro anos. Até o momento, cerca de 60.000 pessoas participaram diretamente da resolução de problemas em suas comunidades, por meio da "janela" dos encontros. Isto é, 60.000 pessoas tiveram a experiência de mudar sua situação, de dependência para responsabilidade, e de mudar de uma orientação de culpa para uma focada na criação de um novo futuro. Em média, 5,6 membros dos Comitês de Paz envolveram-se em cada encontro.

Nos encontros, 59% dos participantes eram mulheres e 17% jovens. Dos membros dos Comitês de Paz que facilitaram os encontros, 62% eram mulheres.

A distribuição das questões que originaram os encontros era a seguinte: as questões mais freqüentes (36%) envolviam dinheiro (controvérsias sobre empréstimos de dinheiro, não-pagamento de empréstimos ou de bens e apropriação indébita de recursos); insultos, ameaças e discussões representam 17% do número total, enquanto crimes contra a propriedade somam 20%.

Em 96% dos encontros realizados, os participantes desenvolveram um plano de ações e as pessoas comprometeram-se com o mesmo. Em pouco menos de três quartos dos encontros, houve algum gesto marcando o encerramento do conflito. Algumas vezes isso envolveu a presença de todos assumindo um compromisso de paz. Outras vezes, apenas as partes estavam envolvidas.

Relação com órgãos governamentais

Desde o começo do projeto-piloto em Zwelethemba em 1997, um bom relacionamento de trabalho foi estabelecido com o Serviço de Polícia

da África do Sul e com o Departamento de Justiça, tanto em nível nacional, quanto municipal, e foram estabelecidos, desde então, relacionamentos informais similares de referência mútua com os delegados de polícia e magistrados, nas áreas de atuação dos Comitês de Paz. No entanto, os Centros de Paz da Comunidade (localmente chamados de 'Projeto iThemba' – Projeto Esperança) também constituíram um importante passo em matéria de cooperação.

Centros de Paz da Comunidade

Em abril de 2002, o Comissário do Serviço de Polícia da África do Sul na Área de Boland (uma grande área rural e de pequenos municípios perto de Cape Town) solicitou ao Programa de Paz da Comunidade para que considerasse a possibilidade de um empreendimento cooperativo no município de Nkqubela, em Robertson. A delegacia de polícia de Nkqubela estava fechada há algum tempo por falta de recursos e o comissário estava sendo pressionado pela comunidade para que ela voltasse a funcionar.

Após muitas negociações, os princípios e linhas gerais de um acordo de cooperação tornaram-se claros. De fato, o novo Comitê de Paz de Nkqubela iria prestar um serviço de resolução de conflitos e de construção da comunidade, enquanto a polícia ofereceria um ponto de contato para queixas e investigações e um serviço de atendimento de emergências. A antiga delegacia de polícia seria reformada, ampliada e reaberta como um Centro de Paz da Comunidade.

Após as devidas consultas à comunidade, o Comitê de Paz de Nkqubela começou a funcionar no final de junho de 2002. Em setembro, 22 policiais da reserva foram treinados (com a participação do Programa de Paz da Comunidade e do Comitê de Paz). O Centro de Paz da Comunidade de Nkqubela foi oficialmente inaugurado em 19 de outubro de 2002, com a presença de representantes da Embaixada da Finlândia e da administração da polícia de Western Cape, os prefeitos do Conselho Distrital de Boland e da municipalidade de Breede River-Winlands e do MEC de Western Cape para Segurança da Comunidade.

O projeto iThemba em Nkqubela foi explicitamente considerado um projeto-piloto com a intenção de ampliar o modelo, oportunamente, por toda a região da polícia de Boland. Em seguida, o Centro de Paz da Comunidade de Zwelethemba foi oficialmente inaugurado em 28 de fevereiro de 2004, e o Centro de Paz da Comunidade de Mbekweni em 1º de abril de 2004. O plano é abrir mais Centros de Paz da Comunidade, conforme os recursos permitirem. No entanto, o que se tornou aparente durante esse período é que um Centro de Paz da Comunidade não é um prédio, mas um relacionamento, e os Comitês de Paz locais podem ou não efetivamente realizar suas reuniões no prédio do próprio Centro de onde atua a polícia. Essa parceria funciona da seguinte forma:

- a polícia realiza seu trabalho regular, ou seja, repressão ao crime, atendimento de emergências e serviços de investigação;
- os Comitês de Paz facilitam a resolução de controvérsias, conflitos e problemas que não exigem ação policial;

- os membros da comunidade podem encaminhar seus problemas diretamente ao Comitê de Paz para facilitação;
- alternativamente, os policiais de plantão nos Centros de Paz da Comunidade (ou em delegacias normais, ou até mesmo quando em patrulha) podem oferecer àqueles que pretendem dar queixa a opção de encaminhar a questão ao Comitê de Paz, em vez de instaurar um inquérito ou seguir outros caminhos formais;
- o Comitê de Paz também pode encaminhar questões à polícia quando apropriado;
- a polícia anota os casos encaminhados ao Comitê de Paz no diário de ocorrências, enquanto os Comitês de Paz preenchem um formulário de informações detalhadas para todas as facilitações que realizam. Esses formulários são reunidos mensalmente e enviados ao Programa de Paz da Comunidade.

O que se tornou claro por meio da experiência diária desse modelo de parceria é que a mesma não depende de um espaço físico compartilhado junto de uma delegacia de polícia, mas de uma relação de respeito mútuo.

Além de prestar um serviço eficiente aos residentes dessas comunidades, o projeto tem como objetivo demonstrar que é viável e sustentável uma parceria entre órgãos governamentais (neste caso, a polícia e o governo local) e uma organização da sociedade civil, entre profissionais ou conhecimento "experiente" e o conhecimento local - uma parceria cujas práticas baseiam-se no respeito pela cultura, capacidade e experiência alheia. Particularmente, quanto à política nacional de policiamento, o modelo do Centro de Paz da Comunidade apresenta uma forma de expressão e implementação efetivas do "Policiamento Setorial" à política nacional da polícia.

Ao abordar a questão da segurança e do policiamento em seu discurso à nação, em fevereiro de 2005, o Presidente Mbeki enfatizou a necessidade de "fortalecer as parcerias com empresas e comunidades". Esse modelo de policiamento cooperativo faz justamente isso, no contexto da transformação democrática do nosso país. Além disso, trata-se de um modelo que - com ou sem uma parceria explícita com o serviço de polícia local - já foi aceito como adequado e aplicável em uma grande variedade de ambientes culturais, além da África do Sul.

C. Aumento em escala do modelo dos Comitês de Paz

O processo

Os Comitês de Paz podem ser vistos como pequenos negócios especializados na resolução de controvérsias e construção da comunidade, contratados pelo Programa de Paz da Comunidade para desempenhar esse trabalho de acordo com o Código do Comitê de Paz, e os passos contidos nos critérios de Pacificação e de Construção da Paz. São pagos conforme os resultados, após a conferência dos relatórios preenchidos.

O Programa de Paz da Comunidade - pelo menos na África do Sul - tem, até recentemente, proporcionado todo o treinamento, o apoio, o

monitoramento, a obtenção de recursos, o processamento de pagamentos, a administração e a conferência de dados nessa relação contratual com os Comitês de Paz. É responsável pela manutenção da integridade e da consistência do modelo de Comitês de Paz/Centros de Paz da Comunidade e pelas principais reflexões sobre sua eficácia e sobre as alterações apropriadas, onde forem necessárias.

Estamos agora no processo de identificação e negociação com agentes de implementação, para a ampliação e a administração local/regional do modelo de Comitês de Paz na África do Sul, na África como um todo (começando por Uganda) e em outros lugares.

Os agentes de implementação aprovados recebem (sem qualquer custo) um pacote de materiais com direito a reprodução, que consiste dos seguintes documentos: contrato de prestação de serviço entre as partes, guias de treinamento, guia para os Comitês de Paz, formulários de informações sobre Pacificação e planilhas de pagamentos, critérios para a Construção da Paz e Memorando de Contrato e guia para revisões mensais.

O Programa de Paz da Comunidade assiste os agentes das parcerias na busca de financiamento sustentável e no estabelecimento de novos Comitês de Paz. A partir de então, o Programa de Paz da Comunidade realiza revisões regulares que, se satisfatórias, levam à certificação anual, administra a base de dados central das atividades dos Comitês de Paz e fornece relatórios e análises desses dados.

D. A história do modelo

Esse projeto de construção do modelo logicamente não começou do nada. Registramos aqui alguns dos elementos – além dos precedentes da África e da África do Sul acima mencionados – que ajudaram na elaboração da base conceitual e que sugeriram que o experimento seguisse uma direção, em vez de outras.

No início dos anos 70, John Sewell, uma pessoa muito corajosa e inovadora e que foi prefeito de Toronto, tornou-se o chefe de uma organização em Toronto que administrava habitações populares (a Metropolitan Toronto Housing Authority, ou MTHA). Ele decidiu que algo deveria ser feito quanto ao fato de que os residentes não se sentiam seguros em trabalhar em muitas das áreas onde a MTHA administrava casas e apartamentos. Ele incentivou uma equipe de pessoas que incluía funcionários e residentes a encontrar idéias para resolver alguns desses problemas. Eles trabalharam em três locais piloto.

Após verificarem a forma como esses locais vinham sendo administrados, constataram que um dos principais problemas era que os profissionais remunerados não conseguiam trabalhar de forma eficiente com os moradores. Como resultado disso, o conhecimento dos moradores sobre o que estava acontecendo e o que deveria ser feito não estava fazendo parte do conhecimento e da capacidade das equipes de administração. Em outras palavras, eles concluíram que o problema com a forma de administração desses locais residia na inexistência de mecanismos para localizar e focalizar o conhecimento e os recursos dos próprios moradores.

Uma boa ilustração dessa falha na utilização do conhecimento e da capacidade local é a "questão do lixo". As áreas públicas nos locais

piloto apresentavam muito lixo por toda parte. Um dos motivos era que os sacos de lixo que as famílias juntavam não eram colocados nas grandes latas que a prefeitura deixava nas ruas próximas das casas e dos apartamentos. As latas foram colocadas nos locais em que estavam pois era mais fácil para os caminhões de lixo fazerem a coleta. As latas foram projetadas e localizadas de forma a facilitar o trabalho das pessoas que coletavam o lixo. Eram os objetivos, o conhecimento e a capacidade *deles* que determinavam as coisas. Embora as latas funcionassem bem para as pessoas que coletavam o lixo, não funcionavam bem para os moradores, que as achavam feias e cujas tampas eram muito pesadas. Particularmente as crianças, que sempre tinham a função de levar o lixo para fora e colocá-lo nas latas, não gostavam delas. Além de as latas serem muito altas e as tampas pesadas para eles, elas estavam em locais fora do caminho para a escola. Como eles sempre levavam o lixo para fora ao sair para escola, isso era um problema para eles.

A administração da MTHA reclamou muito do "problema do lixo". E também recebeu muitas reclamações dos moradores sobre o lixo, por toda parte. Os funcionários não deram grande atenção a tais reclamações, pois culpavam os moradores pela sujeira. Os funcionários da MTHA que foram menos compreensivos quanto a essas reclamações eram os que limpavam as ruas que, por sua vez, reclamavam dos moradores. Assim, o local permanecia sujo, e uns culpando os outros por não mantê-lo limpo.

A primeira coisa que a equipe que John Sewell fez ao analisar esse problema, foi chamar um grupo de moradores (inclusive crianças) e de limpadores de rua para discutir o problema. As causas do problema eram óbvias e foram imediatamente identificadas pelas crianças, que sabiam melhor do que ninguém porque havia lixo por toda parte. Elas disseram, lógico, que não colocavam o lixo nas latas, pois elas foram feitas para as pessoas que coletavam o lixo, e não para elas. Um plano de ação foi desenvolvido com base no conhecimento das crianças. O problema foi facilmente resolvido, mas as latas não foram redesenhadas. Elas simplesmente foram colocadas nos locais próximos à escola e isso facilitou sua utilização por parte das crianças. Houve uma melhora significativa imediata.

Esse enfoque de procurar e utilizar conhecimento e capacidade local foi aplicado a todos os tipos de problemas. Um após o outro, até mesmo problemas que ninguém imaginava que pudessem ser resolvidos, o foram. E o melhor de tudo é que eles normalmente foram resolvidos de forma simples e rápida. Logo, os locais piloto se tornaram lugares bem melhores para se viver. Não apenas mais prazerosos, como também mais seguros. E isso foi feito sem envolver grandes gastos.

Embora tudo isso tenha funcionado muito bem, as coisas não duraram muito. John Sewell deixou o cargo e outros assumiram, o que foi aprendido não foi generalizado e não demorou muito e as coisas voltaram a ser como sempre foram. E isso, lógico, comprova que um projeto desses com benefícios evidentes para todos os envolvidos pode ser sustentável.

O próximo capítulo é longo e durou muitos anos. Nas duas décadas seguintes, um grupo de estudiosos do Centro de Criminologia da Universidade de Toronto realizou estudos sobre tendências em governança da

segurança. Esse período vivenciou o desenvolvimento das noções de governança "nodal" em vez de governança centralizada no governo, incorporando idéias como novo feudalismo e rede de policiamento. Uma das conclusões a que chegaram foi que tanto no setor público, quanto no privado, uma característica essencial das melhorias no policiamento foi o surgimento de uma variedade de mecanismos para facilitar a mobilização da capacidade e do conhecimento locais no serviço de governança, e para integrar esse recurso, de forma mutuamente respeitável, aos recursos e instituições do governo.

África do Sul: necessidades e oportunidades – histórico

Ao mesmo tempo, as circunstâncias na África do Sul mudaram drasticamente e foram criadas oportunidades para projetos inovadores em governança cooperativa – inclusive governança da segurança.

Assim como em qualquer colônia, o controle e a administração dos recursos da África do Sul eram conduzidos, desde o início, principalmente em benefício das elites, tanto na Alemanha, quanto na Grã-Bretanha, e cada vez mais no território colonizado em si. Essa tendência foi bastante reforçada e tornada excepcionalmente explícita durante o poder do Partido Nacional (1948-1991/94), quando os interesses dos *brancos* (primeiramente chamados de *européus/alvos* no discurso do *apartheid*) foram promovidos a um nível sem precedentes.

No entanto, após o fim da proibição de movimentos liberais em 1991, a amplitude dessa diferença não podia mais ser tolerada. Isso era verdade em todas as áreas dos serviços públicos, inclusive, logicamente, na de policiamento. As áreas de *brancos* contavam com um nível moderado de policiamento convencional, enquanto no restante do país, a polícia fora na maior parte dos casos utilizada como instrumentos de controle opressivo. Durante os anos 80, a ANC instituiu uma política de tornar os "municípios" ingovernáveis e desenvolveu, em muitas áreas, um sistema alternativo de administração por meio de associações cívicas e comitês de rua. Alguns desses acabaram se tornando vigilantes e corruptos, mas mesmo o mais eficaz e pacífico deles tendeu a desaparecer na última década.

Portanto, as comunidades carentes pareciam, de fato, ter sido abandonadas quanto ao policiamento e ao incentivo da segurança. De um lado, o Serviço de Polícia da África do Sul reformado simplesmente não tinha recursos para prestar um serviço justo por todo o país e ainda está, de qualquer forma, mais inclinado na direção das áreas mais privilegiadas. De outro, a privatização da segurança, que experimentou um crescimento recente excepcional na África do Sul e que na prática assumiu o policiamento de muitas áreas urbanas e dos subúrbios, não pode ser considerada uma opção para as comunidades que não podem pagar por esse serviço. Em outras palavras, há um sério "déficit de governança" nas comunidades carentes, não apenas em relação à segurança, mas também quanto a questões como saúde e prestação de serviços como coleta de lixo, água e eletricidade.

Para sermos justos, esse déficit está sendo tratado em vários níveis do governo. No entanto, esse projeto levou em consideração, como ponto

de partida, duas premissas: primeira – não é praticável, eficaz, nem desejável que órgãos do governo em uma democracia planejem, financiem e administrem um programa de serviços sociais totalmente abrangente, no qual o papel dos cidadãos seja pouco mais do que de consumidores; segunda – as pessoas nas comunidades carentes (onde o déficit é maior) têm conhecimento e capacidade local para desempenhar um papel ativo e eficaz na articulação de estratégias para tratar dessas questões e, efetivamente, complementarem o trabalho dos órgãos governamentais.

Assim sendo, esse modelo começa pela mobilização de recursos dessas comunidades em torno da resolução pacífica de controvérsias e de problemas específicos e, durante o processo, constrói uma forma de capital social que pode ser aplicado a uma variedade de contextos de construção da comunidade.

Esse déficit de governança é particularmente notável na África do Sul, conforme nos mobilizamos, com recursos limitados, no processo de construção da democracia, após séculos de discriminação e total opressão. No entanto, países mais prósperos e aparentemente estáveis podem encontrar algo a aprender com a experiência desse projeto, com relação ao revigoramento e reinvenção de práticas democráticas e da construção de comunidades conscientes, auto-respeitantes e autodirigidas.

Acontecimentos pós-apartheid

Durante o período imediatamente posterior à liberalização da África do Sul, houve muitos acontecimentos que se tornaram, entre outras coisas, parte da história que levou à evolução do modelo de Comitês de Paz/Centros de Paz da Comunidade.

Como parte da preparação para as primeiras eleições democráticas gerais da África do Sul, em abril de 1994, a Comissão Goldstone reuniu dois grupos para analisar o policiamento na África do Sul. O primeiro grupo recebeu a tarefa de desenvolver recomendações para o policiamento das manifestações, durante as primeiras eleições democráticas da África do Sul. O segundo grupo foi encarregado de desenvolver princípios para o policiamento das eleições de forma geral. Esses grupos basearam-se nas idéias desenvolvidas pela MTHA, e na pesquisa sobre governança da segurança que estava sendo conduzida na Universidade de Toronto, para desenvolver um enfoque para o policiamento das eleições, centrado na mobilização da capacidade e do conhecimento locais.

A Comissão Goldstone, presidida pelo Juiz Goldstone, decidiu estabelecer um grupo para apresentar recomendações sobre como garantir que as manifestações e marchas que ocorreriam nas preparações para as primeiras eleições democráticas da África do Sul ocorressem de forma segura. Clifford Shearing (agora Diretor do Programa de Paz da Comunidade) foi nomeado membro desse grupo. Antes de se juntar ao grupo, e a convite do Juiz Goldstone, ele havia visitado vários outros países para verificar o que de interessante estava acontecendo pelo mundo que pudesse ser usado para garantir que as manifestações durante o período das eleições ocorressem de forma segura.

Ele descobriu algumas coisas interessantes que confirmaram sua experiência em Toronto. Em Amsterdã, ele se reuniu com um chefe de polícia

que lhe contou sobre sua experiência na administração de aglomerados em partidas de futebol. Ele contou que as pessoas que apoiavam o time de futebol local, o Ajax, eram muito bem organizadas e talentosas. Para ilustrar isso, contou que se o Ajax estivesse jogando em Estocolmo, por exemplo, a torcida era capaz de reservar aviões para levá-los para lá como um grupo, e organizava acomodação e festas enquanto estivessem por lá. Eles tinham, segundo ele, uma capacidade e um conhecimento enormes. Isso significa, mencionou ainda, que se eles quisessem causar problemas, seria difícil detê-los. Então, ele disse o que era necessário encontrar uma forma de usar esse conhecimento e essa capacidade. E isso somente podia ser feito se eles sentissem que a polícia estava trabalhando junto com eles. Somente assim os jogos seriam pacíficos.

Nessa mesma viagem para a Holanda, Shearing foi a um estádio de futebol em Roterdã, onde foi convidado para uma cabine de controle no topo do estádio. Nessa cabine havia três cadeiras, e ele perguntou quem se sentava nelas. Uma era para o chefe da torcida, outra para o administrador do estádio e a outra para o policial responsável pelo policiamento do jogo. Juntos eles planejavam e policiavam os eventos no estádio.

Na Austrália, também aconteceu algo aparentemente trivial, mas, no entanto, interessante. Shearing estava conversando com um policial em Melbourne responsável pela condução das aglomerações em corridas de carros. Ele relatou algo assim: "Você sabe o que preciso para controlar esses eventos? Cachorro quente e hambúrguer, banheiros e bandas de rock. Mas não tenho caixa para isso. Só tenho caixa para revólveres e tanques."

Lógico que ele estava exagerando, mas o fazia para enfatizar seu entendimento de que a polícia é organizada e financiada para entregar força, e isso nem sempre é o necessário para fazer com que os locais fiquem seguros. Segundo ele, o policiamento precisa mais do que capacidade coercitiva. Essa é uma outra versão do que os policiais holandeses estavam dizendo. *O policiamento muitas vezes exige outras capacidades e essas são sempre as pessoas locais que possuem.*

Com isso em mente, Shearing voltou e trabalhou com os membros do grupo (alguns dos quais do exterior) para desenvolver um plano de ação para o policiamento de manifestações. Eles presumiram que, ao mesmo tempo que todos tinham o direito de se manifestar, ninguém tinha o direito de fazê-lo de forma ilegal ou que tornassem inseguras as comunidades. Então, decidiram que para ter permissão para se manifestar, a organização responsável pela manifestação teria que apresentar um plano de policiamento que garantisse que a manifestação seria pacífica. Esse plano seria apresentado ao prefeito do município onde planejavam realizar a manifestação. A proposta do grupo (que era um pouco mais complicada do que isso) foi aceita e colocada em prática. E funcionou muito bem. De fato, é muito provável que a África do Sul não teria sido capaz de realizar as eleições sem tomar as providências propostas pelo grupo.

Uma das lições importantes a ser aprendida dessa experiência é que o policiamento não é algo feito apenas pela polícia. Todos têm grande interesse na segurança e todos nós temos muito mais conhecimento útil do que normalmente reconhecemos – é o conhecimento que adquirimos de nossa experiência diária, e não dos livros.

Tanto essa intervenção, quanto a experiência de Toronto foram possíveis por meio de uma simples mudança de perspectiva: as pessoas começaram a reconhecer que não precisavam "encaminhar seus problemas" a uma autoridade ou a um especialista externo, mas que tinham capacidade e conhecimento essencial, além de experiência, para formularem, elas mesmas, soluções apropriadas. Ao refletir sobre esse processo, usamos a frase para identificar os principais elementos desse modelo de ação: *capacidade local de governança* – ou seja, uma forma de conduzir os assuntos da comunidade que se baseia principalmente no que a população local sabe e pode fazer ela mesma.

Durante o desenvolvimento do modelo, nosso conhecimento sobre acontecimentos no âmbito do movimento da justiça restaurativa também influenciou nossa maneira de pensar. Isso aconteceu porque vimos coisas em outros processos de justiça restaurativa que entendemos serem valiosas e outros elementos que achamos que devíamos evitar. Três eventos concretos influenciaram particularmente nosso pensamento. Primeiro, uma visita de um juiz canadense e de um representante das First Nations que estavam trabalhando com círculos remediadores como parte do sistema judiciário do Canadá. Segundo, uma apresentação de vídeo sobre "conferências" realizadas na Austrália. E, finalmente, uma visita muito útil de John Braithwaite, da Austrália, na qual deliberamos junto com ele e vários outros visitantes que estavam conosco (inclusive David Bayley, dos Estados Unidos e Enrique Font, da Argentina) sobre o que estávamos fazendo e o que deveríamos estar fazendo.

O resultado de todas essas influências que retratamos nessa breve história é que o modelo Zwelethemba expressa os principais princípios que são essenciais para a justiça restaurativa, ao mesmo tempo que se distancia significativamente de alguns dos processos que se tornaram associados à justiça restaurativa. Três aspectos importantes que o distinguem são: o foco concentrado no futuro; o afastamento de uma interpretação pré-estabelecida do conceito de infrator-vítima; e os procedimentos para a identificação dos problemas genéricos subjacentes às controvérsias ou conflitos individuais e de empreendimentos comunitários de apoio que contribuem para sua resolução. Esse modelo, portanto, ao mesmo tempo em que parte de questões específicas de segurança, leva diretamente a um compromisso com o desenvolvimento mais amplo da comunidade.

E. Conclusão

Os objetivos contínuos desse modelo de desenvolvimento da comunidade são:

- o desenvolvimento de parcerias público-privadas envolvendo as comunidades carentes e os órgãos governamentais em uma relação de respeito mútuo;
- por meio dos processos de Pacificação e de Construção de Paz, capacitar e aumentar a eficácia dos membros dos Comitês de Paz e prestadores de serviços da comunidade;
- construir uma cultura de solidariedade comunitária, autogestão e respeito pelos direitos humanos;

- demonstrar como incentivos do mercado, na forma de trabalho remunerado, em vez de voluntário, podem ser utilizados para mobilizar e organizar a sociedade civil na governança local da justiça e da segurança;
 - "colocar o pão na mesa" das famílias carentes, em reconhecimento pelos serviços prestados à comunidade;
 - expandir o modelo para outros países e jurisdições, fazendo as adaptações necessárias às circunstâncias locais, mas sem comprometer seu fundamento essencial: a mobilização efetiva de conhecimento local, dentro de uma estrutura regulatória apropriada e facilitadora.

F. Leitura sugerida

Livros

JOHNSTON, Les; SHEARING, Clifford. *Governing Security: Explorations in Security and Justice*, London: Routledge, 2002.

SHEARING, Clifford; BAYLEY, David. *The new structure of policing*. Washington: The National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 2001.

Artigos e capítulos de livros

BRAITHWAITE, John. The New Regulatory State and the Transformation of Criminology', *British Journal of Criminology* 40, 222-238, 2000.

CARTWRIGHT, John; JENNEKER, Madeleine. Mobilising local knowledge and capacity: a South African case study. *New Community Quarterly*, Melbourne (forthcoming, 2005).

ROCHE, Declan. Restorative justice and the regulatory state in South African townships. *British Journal of Criminology*, v. 42, p. 514-533, 2002.

SHEARING, Clifford. Transforming security: a south african experiment. In: STRANG, H.; BRAITHWAITE, J. *Restorative justice and civil society*, Cambridge University Press, 2001. p. 14-34

SHEARING, Clifford; JOHNSTON, Les. Justice in the risk society. *The Australian and New Zealand Journal of Criminology*, v. 38, n. 1, p. 25-38, 2005.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer. Nodal governance, democracy and the new 'Denizens': Challenging the Westphalian Ideal. In: ROBINS, Steve (Ed.). *Limits to liberation: culture, citizenship and governance after apartheid*. Oxford: James Currey, 2004.

SHEARING, Clifford; WOOD, Jennifer; FONT, Enrique. Nodal governance and restorative justice. *Theoretical Criminology* (no prelo).

Nota

1. Esses objetivos e valores são consistentes com o conceito de código aberto utilizado no compartilhamento de softwares de computador, como uma alternativa à aplicação de conhecimento e experiência privatizada e baseada nos lucros. Esse é um conceito que está sendo ampliado agora para outras áreas da propriedade intelectual de forma mais geral.

Capítulo 37 - A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado*

Luís Flávio Saporí**

A consolidação do combate ao crime como atividade eminentemente estatal deu-se ao longo de 300 anos, mais precisamente entre os séculos XVII e XIX. O ápice desse processo histórico e sociológico ocorreu com a criação de desenhos institucionais tendo em vista a concretização das novas atribuições da esfera pública. Em outros termos, coube ao Estado moderno a prevenção do crime via policiamento ostensivo, a investigação e coletas de provas contra possíveis autores de crimes cometidos, o julgamento desses indivíduos, no sentido de evidenciar a verdade dos fatos, e por fim punir, via aprisionamento, os indivíduos julgados culpados e devidamente condenados.

Temos, como se observa, um fluxo de atividades concatenadas e sucessivas que definem o papel do Estado na consecução da ordem pública, nas diversas sociedades contemporâneas. Nesse sentido, é possível qualificar o arranjo institucional da segurança pública como compondo um complexo sistema organizacional e legal que, por sua vez divide-se em subsistemas com características próprias e singulares, mas que estão articulados, a princípio, por uma divisão de trabalho e complementaridade de funções. Estão inseridos nesse processo sistêmico os subsistemas policial, judicial e prisional.

Quando se analisam os desenhos institucionais do sistema de justiça criminal nas sociedades ocidentais, no entanto, constata-se uma enorme diversidade empírica. Pode-se abordá-la sob diversos aspectos, sejam

* Este artigo constitui versão modificada e ampliada de: Luís Flávio Saporí, A inserção da polícia na justiça criminal brasileira: os percalços de um sistema frouxamente articulado, in Benedito Mariano; Isabel Freitas (Orgs.), *Polícia: desafio da democracia brasileira*, Porto Alegre: CORAG, 2002.

** Secretário adjunto de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. Pesquisador pleno da Fundação João Pinheiro e Professor assistente da PUC-MG. Doutorando em Sociologia no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), com o projeto de pesquisa *O sistema de segurança pública na sociedade brasileira: abordagem de um sistema frouxamente articulado*. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais, com a tese *A administração da justiça criminal na sociedade brasileira: um estudo de caso*. Como pesquisador, tem como principais trabalhos: *Plano de Segurança Pública do Município de Uberlândia*; *A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta*; *Bases Curriculares dos Cursos de Formação de Policiais no Brasil*; *Planejamento Estratégico da Transferência dos Presos da Secretaria de Estado da Segurança Pública para a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos de Minas Gerais*; *Profissionalização da População Prisional de Minas Gerais: Projeto Piloto, Núcleo de Estatísticas Municipais do Estado de Minas Gerais - Criminalidade e Segurança Pública*. Tem diversos artigos publicados e participou de seminários e congressos.

formais ou mesmo substantivos, quais sejam: (a) o caráter municipalizado/estadualizado/federalizado do sistema, afetando seu nível de fragmentação; (b) os tipos de tarefas desempenhadas por cada uma das organizações do sistema, afetando as características da divisão do trabalho; (c) os tipos de vinculações com o sistema político, que explicita o nível de autonomia das organizações; (d) a estrutura burocrática das organizações, que define seus padrões de profissionalização; (e) os níveis de *accountability* do sistema, que define as características da relação com o ambiente externo; (f) os níveis de articulação/desarticulação entre as organizações do sistema, que define os padrões de eficácia e eficiência de sua dinâmica.

O presente artigo concentra-se na análise desse último aspecto. Desenvolvo uma abordagem das principais características do arranjo institucional da justiça criminal na sociedade brasileira, procurando identificar focos estruturais de frouxa articulação no sistema. Para tanto, concentro-me em duas dimensões do fenômeno: (a) os conflitos crônicos entre as organizações que o constituem e (b) os descompassos entre as regras legais e sua implementação prática pelos atores organizacionais. Está em questão a explicitação das ambigüidades e contradições inerentes à provisão da ordem pública na sociedade brasileira. Não é minha intenção tratar tal realidade a partir de juízos de valor. Ao contrário, toda a análise elaborada é permeada por uma perspectiva estritamente sociológica, utilizando o referencial teórico do neo-institucionalismo. O artigo pretende, assim, constituir-se numa modesta contribuição teórica acerca do papel das instituições legais e organizacionais na garantia da ordem pública enquanto bem coletivo.

I. A frouxa articulação no sistema de justiça criminal

O sistema de justiça criminal constitui um exemplo de *network* organizacional. Apresenta uma estrutura na qual é possível identificar um padrão estável de relações entre posições distintas, consistindo em um conjunto de conexões diretas e indiretas entre os atores que ocupam tais posições. Portanto, *posição* e *relação* são aspectos inseparáveis de uma estrutura de *network*. As posições definem, por sua vez, um conjunto de direitos, deveres e expectativas que devem guiar a conduta dos atores organizacionais que as ocupam. Já as relações permitem identificar o tipo vínculos, laços existentes entre os atores. Questão importante aqui diz respeito à distribuição de poder entre os atores, ou seja, a capacidade que uma posição tem de produzir efeitos intencionais sobre as atitudes e comportamentos dos demais segmentos. Posições estão estratificadas de acordo com a dependência em relação às demais, no que tange à transferência de informações valorizadas e posse de recursos escassos. Não apenas as conexões diretas são relevantes para se determinar a distribuição do poder no *network*, mas também as conexões indiretas são críticas para se compreender os limites e oportunidades na obtenção de fins desejados (Knoke, 1997).

O *network* da justiça criminal em seus diversos tipos de desenhos institucionais supõe a existência de relações de poder, evidentemente acrescidas de elementos outros, que são a complementaridade, o equilíbrio e harmonia na relação das organizações que o compõem. Conforme analisei anteriormente, a provisão da ordem pública implica a realização de

tarefas diversas por parte do Estado, que vão desde o patrulhamento ostensivo das vias públicas, até a custódia de indivíduos condenados pelo cometimento de atos criminosos. Essas atividades estão a cargo de organizações distintas, cujas posições estão articuladas pelo ordenamento legal dos códigos processuais. São os códigos de processos criminal, em outras palavras, que costuram e amarram o fluxo de atividades nesse tipo de *network* organizacional, garantindo algum grau de previsibilidade e de articulação. Dai o uso corrente da noção de *sistema* para expressá-lo.

Contudo, evidências empíricas obtidas em contextos sociais diversos apontam para o fato de que o equilíbrio e a articulação previstas no arcabouço formal não se realizam plenamente em sua dinâmica cotidiana. O sistema de justiça criminal é melhor descrito como arena de conflito e de negociação de segmentos organizacionais frouxamente conectados. Pode ser melhor caracterizado como um *loosely coupled system*. Neste ponto da análise, devemos remeter à abordagem neo-institucional, no âmbito da sociologia das organizações.

A noção de *loosely coupled systems* insere-se numa vertente de trabalhos de estudiosos das organizações, com claro vínculo com a tradição neo-weberiana. Sem perder de vista o tipo ideal weberiano, uma série de autores projeta uma concepção mais heterodoxa da burocracia, que não se limita às suas características estruturais básicas, quais sejam formalidade, impessoalidade, rotinização e especialização. Fatores não-rationais interferem nos cursos de ação individual no interior das organizações e definem seus mecanismos de controle endógenos e suas relações com o ambiente social. Nessa concepção, as organizações complexas não passam de um conjunto de atividades frouxamente articuladas.

A estrutura formal das organizações é apenas um elemento que condiciona os processos decisórios dos atores. Suas propriedades não são determinantes dos processos sociais que caracterizam a dinâmica organizacional, ao contrário do que propugnavam certas concepções institucionalistas convencionais na teoria organizacional. Concebe-se imagem alternativa da relação entre estrutura e ação individual, na qual outras dimensões cognitivas dos atores interferem em suas atitudes e comportamentos no interior das organizações. Os atores, enquanto agentes racionais, visam a realização de seus interesses, não como maximizadores de preferências estruturadas, mas como agentes limitados pelo contexto institucional-organizacional, no qual adquirem significado as dimensões sociais e individuais da interação (Prates, 1999; Powell, Dimaggio, 1991).

II. O sistema de justiça criminal na sociedade brasileira

O arranjo institucional da justiça criminal no Brasil é dotado de características peculiares, se comparado com os congêneres internacionais. A começar da estruturação do subsistema policial. Na sociedade brasileira, as atividades de policiamento ostensivo e de policiamento investigativo estão divididas entre duas organizações, a saber a Polícia Militar e a Polícia Civil. Essa divisão organizacional do trabalho policial não encontra precedentes nos demais países ocidentais e foi institucionalizada no final da década de 60, durante a ditadura militar (Muniz, 1999).

Deve-se mencionar ainda que ambas as polícias estão incrustadas nos Executivos estaduais, de modo que cada unidade da Federação, incluindo o Distrito Federal, tem suas respectivas polícias militares e civis. No nível do Executivo federal, há ainda a Polícia Federal, que é responsável pela investigação de crimes específicos da competência da União, e a Polícia Rodoviária Federal, responsável pelo patrulhamento e fiscalização das rodovias federais.

Compõem ainda o sistema de segurança pública o Ministério Público, a Defensoria Pública e o Judiciário. O Ministério Público é uma organização que tem estruturas no nível dos Estados federados, assim como no nível federal. Tem vinculações institucionais com o Executivo, mas não pode ser concebido como parte dele, sendo dotado de autonomia administrativa e financeira. Na área criminal, sua missão básica é representar o Estado nas ações penais, mais particularmente naquelas de caráter público incondicionado. À Defensoria Pública cabe, por sua vez, representar os interesses os acusados que não têm condições econômicas para constituir defesa particular, garantindo-lhes o direito à plena defesa. O Judiciário, constituído pelos juizes e desembargadores, tem a tarefa de zelar pelo cumprimento do ritualismo legal, bem como deve tomar as principais decisões no fluxo processual criminal.

A ponta final do sistema é composta pelas unidades prisionais que, segundo a legislação brasileira, distinguem-se em cadeias públicas e penitenciárias. As primeiras devem abrigar preferencialmente presos provisórios, enquanto as demais são responsáveis pela custódia de criminosos em cumprimento de pena, com sentenças condenatórias já proferidas e com todos os recursos judiciais já resolvidos. Cabe aos governos estaduais a responsabilidade pela construção e administração das unidades prisionais, com previsão constitucional para a estruturação de um sistema prisional federal, apesar dele não existir na prática.

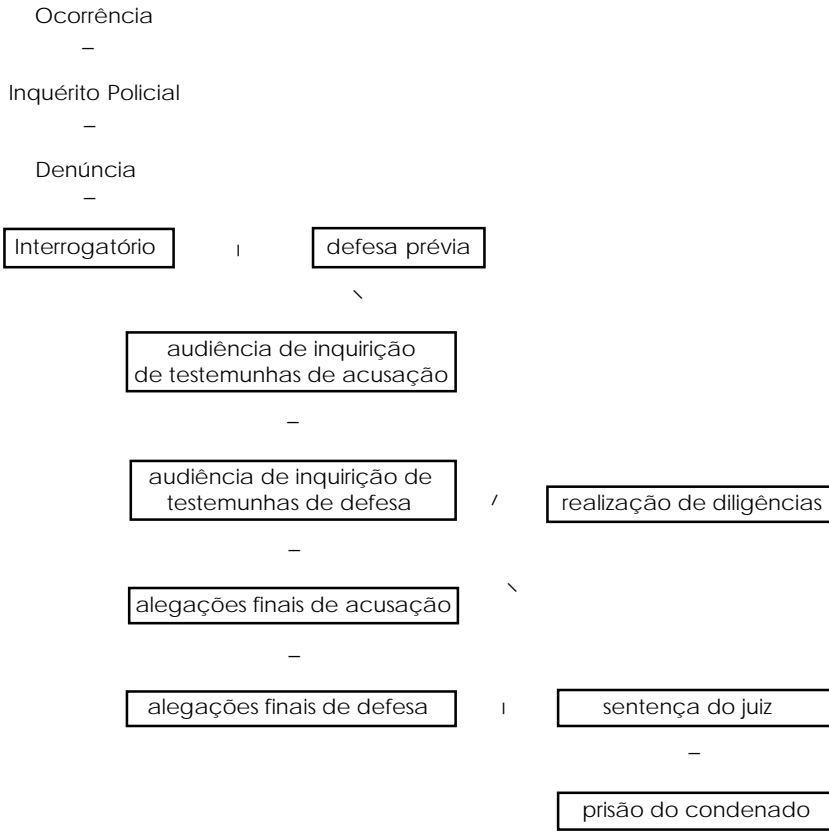
As engrenagens desse sistema são acionadas a partir do registro de um suposto fato criminoso por parte da Polícia Militar, ou mesmo da Polícia Civil. É atribuição desta verificar se a ocorrência tem fundamento e, em caso positivo, buscar indícios e evidências da autoria e da materialidade do crime. Todo esse trabalho investigativo acaba por se concretizar num documento, que é o inquérito policial. Esse é então remetido ao juiz, que o encaminha de imediato ao Ministério Público, cuja atribuição é analisar as informações coletadas pelos policiais civis e decidir se há ou não elementos suficientes da suposta autoria e materialidade do crime. Convencido de tal suficiência, os promotores formalizam a denúncia do suposto autor, que até àquele momento era identificado como indiciado, e a partir de então passa a ser réu.

O acatamento da denúncia por parte do juiz inicia uma fase do fluxo processual em que ocorre a participação mais decisiva do Judiciário, e é denominada de *instrução criminal*. Todas as ações que passam a se desenrolar concentram-se inclusive num espaço físico que pertence ao Judiciário, que é o fórum. Representantes do Ministério Público e da Defensoria Pública, quando for o caso, trabalham diariamente nas Varas criminais, dividindo as responsabilidades atinentes ao encaminhamento da instrução

criminal. Desde a denúncia até a sentença, promotores e defensores públicos ou privados alternam-se na apresentação de considerações diversas, escritas e/ou verbais, nos processos que estão sendo julgados. Finalizado o julgamento, que no Brasil na maior parte dos casos não envolve a participação do júri, e sentenciada a culpabilidade do réu, entra em cena uma rede de organizações que pertencem ao Poder Executivo, quais sejam, as organizações prisionais.

A efetivação da justiça criminal na sociedade brasileira segue procedimentos distintos, dependendo do tipo de crime, compondo o que os juristas denominam de ritos processuais. Está-se referindo aqui aos procedimentos básicos, que se iniciam com a *denúncia* formalizada pelo promotor de justiça e culminam com a promulgação da *sentença* pelo juiz. O rito ordinário, por exemplo, é aplicado à maior parte dos crimes, caracterizado pelo alto grau de formalidade e refere-se à maior parte das infrações penais previstas no Código Penal, mais particularmente nos processos de incumbência do juiz singular.

Fluxograma 1 - Procedimentos da justiça criminal brasileira – crimes de competência do juiz singular



Rito próprio está estabelecido para o processamento dos crimes de competência do júri, como é o caso dos homicídios dolosos. No rito ordinário, está previsto num primeiro momento o interrogatório do denunciado pelo juiz. A seguir a defesa se manifesta formalmente, através da defesa prévia. Seguem-se audiências de inquirição de testemunhas de defesa e de acusação. Se necessário, as partes têm prazos processuais para requererem diligências adicionais para o caso. Por fim, promotores e defensores manifestam-se formalmente mais vez, através das alegações finais, cabendo ao juiz promulgar a sentença a partir de tais alegações. É ele quem define a culpabilidade ou inocência do réu, como também a pena a ser eventualmente cumprida. Deve-se ressaltar que, no modelo processual penal brasileiro, apenas no julgamento dos crimes dolosos contra a vida (dentre os quais se destaca o homicídio) é que está prevista a participação do júri. E nesses casos, o julgamento é realizado oralmente, mediante a manifestação das partes, numa audiência específica.

Fluxo processual distinto é estabelecido para os Juizados Especiais Criminais. Através da Lei n. 9.099, de 26.9.1995, as infrações de menor potencial ofensivo, tais como lesões corporais leves, ameaças, entre outras, foram submetidas a um rito processual próprio, distinto daqueles previstos pelo Código de Processo Penal, em vigor desde 1941. Caracterizados pela oralidade, informalidade e pela conciliação das partes, os juizados especiais significam a afirmação de um rito processual *sumarissimo*. Não existe o inquérito policial e o caso é resolvido em audiências em que a defesa e a acusação manifestam-se oralmente, e o juiz também define sua sentença rapidamente.

Comparando-se o desenho institucional da justiça criminal na sociedade brasileira com os observados nas sociedades norte-americana e francesa, alguns aspectos merecem ser destacados. Em primeiro lugar, o inquérito policial é um procedimento singular do nosso modelo. Tem características inquisitoriais, da mesma forma que no Juizado de Instrução francês, mas divide de modo nítido o trabalho da polícia investigativa em relação ao trabalho do Judiciário, diferenciando-se do modelo francês. Aqui, o Ministério Público tem inserção mais ativa no fluxo processual, se comparado ao Juizado de Instrução, mas, por outro lado, não usufrui de poderes tão amplos como os identificados na atuação dos *district attorneys* na justiça criminal norte-americana, em que é dotado de competência investigativa. Tanto no modelo brasileiro como no modelo francês, o juiz criminal tem atuação muito decisiva no desfecho do julgamento, ao contrário do prevalente nos Estados Unidos, que respalda a intervenção dos jurados. Outro aspecto a ser mencionado diz respeito à legitimidade da negociação nos fluxos processuais. Mais uma vez, o sistema brasileiro compartilha com o francês a rejeição à transação penal e privilegia a busca da verdade real como princípio basilar da justiça. O sistema norte-americano, ao contrário, consolidou a *plea bargaining* como procedimento institucionalizado na resolução dos casos criminais.

A questão da inserção das organizações do sistema no âmbito do Estado também diferencia de modo significativo os respectivos desenhos institucionais. A segurança pública nos Estados Unidos é bastante fragmentada, privilegiando o local, em detrimento do federal. Já na França, a

centralização no nível federal é característica decisiva, atingindo tanto as instâncias judiciais quanto as organizações policiais. O Brasil, por sua vez, coloca-se numa posição intermediária, dado que as organizações que compõem o sistema são predominantemente estaduais, sendo dotadas de alto grau de dispersão de comando.

Esta breve análise comparativa não permite afirmar, *a priori*, a superioridade de um ou outro arranjo institucional da justiça criminal, em termos de juízos de valor. Mais relevante é concentrar-se no grau de articulação das organizações que compõem o sistema, o que pode explicar os conflitos eventualmente existentes entre as organizações.

III. Conflitos no *network* organizacional da justiça criminal

A frouxa articulação na justiça criminal pode se expressar nos níveis de conflito e disjunção existentes nas relações entre as organizações do *network*. Os diferentes segmentos organizacionais tendem a agir segundo lógicas distintas e muitas vezes conflitantes, contrariando a divisão de trabalho harmoniosa inicialmente prevista. Disputas por espaços de poder são recorrentes, além da competição por recursos escassos. Críticas recíprocas entre os diversos segmentos organizacionais são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema. Além disso, a intensidade dos conflitos pode se constituir em foco crônico de ineficiência do sistema, afetando o desempenho institucional.

Quando se debruça sobre o sistema de justiça criminal na sociedade brasileira, identificam-se dois focos crônicos e singulares de *loose coupling*, não observados nos modelos norte-americano e francês, que podem explicar diferenças de efetividade entre os respectivos desenhos institucionais:

1. *A separação do trabalho policial em duas organizações distintas, quais sejam, a Polícia Militar, que realiza o policiamento ostensivo, e a Polícia Civil, que realiza o trabalho investigativo.*

O ciclo completo da atividade policial nas diversas democracias contemporâneas é realizado por uma única organização, independente do fato de existirem dezenas ou mesmo milhares delas na mesma sociedade. São inúmeras polícias que fazem, cada uma delas, tanto o policiamento ostensivo das vias públicas quanto a investigação dos fatos criminosos, quando reportados às instâncias formais. No caso brasileiro, essa unicidade no trabalho policial vigorou até o ano de 1969, quando uma reforma constitucional atribuiu à respectiva Polícia Militar da unidade da Federação o monopólio do policiamento ostensivo. Até então, as forças policiais militares constituíam-se em verdadeiros exércitos estaduais, que permaneciam aquarteladas e eram acionadas muitas vezes em situações de conflitos políticos, de âmbito regional ou mesmo nacional. Coube, por sua vez, às Polícias Cíveis estaduais a exclusividade do trabalho de elaboração do inquérito policial nos crimes previstos pelo Código Penal (Sapori; Souza, 2001; Muniz, 1999).

Essa singularidade do subsistema policial brasileiro tem provocado a emergência de inúmeros focos de disjunção no trabalho policial. É o caso, por exemplo, da ausência de mecanismos integrados e articulados de planejamento das intervenções públicas na área. A divisão de trabalho prevalente entre as polícias faz com que as tarefas envolvidas no combate à

criminalidade sejam concentradas no âmbito ostensivo, resumindo-se a planos de distribuição dos recursos humanos e materiais das Polícias Militares. A investigação policial e eventual identificação e detenção de criminosos ocorre em momento distinto e obedece somente à lógica de elaboração de documento a ser entregue às instâncias judiciais.

Ressalte-se ainda o fato de que cada uma dessas organizações policiais dispõe de um sistema próprio de comunicações e informações que não dialogam entre si. O registro oficial da incidência criminal, nesse sentido, tem duas fontes distintas, caracterizadas pela duplicidade e incoerência dos dados. O diagnóstico espaço-temporal da criminalidade na sociedade brasileira não dispõe, assim, de uma base de dados consensualmente estabelecida, o que suscita freqüentes divergências e conflitos quanto ao provimento da segurança pública, enquanto bem coletivo (Fundação João Pinheiro, 1988).

O desenho institucional da segurança pública no Brasil, em suma, provocou a emergência e consolidação de organizações policiais que, a despeito do caráter complementar de suas atividades, são dotadas de culturas distintas, com definições muito particulares do interesse coletivo e, além disso, têm suas inter-relações pautadas pelo conflito e pela competição intermitentes. Como consequência inevitável dessa realidade, temos a baixa capacidade do subsistema policial brasileiro de produzir resultados consistentes, em termos de redução dos índices de criminalidade.

2. A combinação do inquérito policial, de caráter inquisitorial, com uma fase processual posterior de caráter acusatorial, que é a instrução criminal.

No desenho da segurança pública brasileira, existe uma disjunção entre a fase da investigação policial e a fase propriamente judicial, em que ocorre a instrução e julgamento dos indivíduos acusados de cometer atos criminosos. Cabe à Polícia Civil a elaboração de um documento de feições jurídicas – o inquérito policial – que serve de base para o convencimento posterior do Ministério Público, no sentido da formalização ou não da denúncia do suposto autor do crime. O inquérito cristaliza o resultado das investigações realizadas pelos policiais, devendo apresentar as evidências obtidas acerca da autoria e materialidade do ato criminoso. O investigado é qualificado pela autoridade policial nesse momento como *indiciado*. Estudos diversos realizados no Brasil têm mostrado que os procedimentos policiais no processo investigativo ainda são influenciados em alguma medida pela utilização da violência como método de trabalho (Oliveira et al., 2001).

O descolamento dos ditames legais constitui um dos parâmetros da racionalidade que instrumentaliza a elaboração dos inquéritos policiais. Já na fase seguinte, contudo, o respeito aos direitos civis do acusado tende a ser mais resguardado. O formalismo processual acaba limitando de modo mais incisivo os procedimentos cotidianos de promotores, defensores e juizes, no despacho dos processos.

Observa-se assim um fluxo processual que transita do desrespeito implícito para o respeito explícito da lei. Em termos das organizações envolvidas, prevalecem as críticas e acusações recíprocas. Juizes e promotores corriqueiramente desqualificam o trabalho investigativo da Polícia Civil brasileira, atribuindo-lhe o *lado sujo* do sistema. Os policiais civis, por outro lado,

criticam o excesso de formalismo da fase judicial e sua extrema condescendência para com os criminosos. Prevalece na percepção policial a assertiva “*enquanto a polícia prende, a Justiça solta*”.

Interessante destacar que existe uma certa funcionalidade na composição do quadro descrito acima. O *trabalho sujo* realizado pela polícia é, em boa medida, o sustentáculo do *trabalho limpo* realizado pela Justiça. Aqui nos remetemos à dualidade inquisitorial-acusatorial que é característica do processo penal brasileiro. Em outros termos, a persistência do viés inquisitorial em nosso fluxo processual acaba, em termos institucionais, por dotar o trabalho policial de poderes discricionários que se expressam na prerrogativa do policial de indiciar suspeitos de atos criminosos, sem necessariamente ater-se aos princípios acusatoriais. É esse trabalho inquisitorial da polícia, por outro lado, que fundamenta boa parte do processo decisório ocorrido na fase adiante do fluxo criminal. Muito do trabalho policial é simplesmente repetido na fase judicial. O resultado dessa ambiguidade não é apenas a desconfiança recíproca entre as organizações, como é o caso da Polícia Civil e do Ministério Público, mas também a persistência de focos crônicos de violação dos direitos civis na justiça criminal brasileira (Kant de Lima, 1995).

Ressaltaria ainda que essa dualidade institucional tende a fomentar uma distância indesejável entre o trabalho policial e o trabalho judicial. O encastelamento do Ministério Público, e em especial do Judiciário, acaba por se constituir como característica marcante da justiça criminal brasileira, fato esse que provoca a emergência de um foco estrutural de ineficiência na dinâmica do sistema. Deve-se considerar que a capacidade operacional da polícia de prevenir e reprimir a criminalidade depende, em grande medida, do amparo decisório de promotores e juizes. A expedição de mandados de busca e apreensão, a determinação da prisão provisória ou preventiva de supostos criminosos, por exemplo, são medidas simples que impactam o grau de eficiência da atividade policial, especialmente a investigativa. À medida que a interação desses atores legais é pautada por alto grau de desconfiança, ou mesmo de distanciamento, a operacionalidade policial tende a ficar comprometida.

IV. Frouxa articulação e desempenho da justiça criminal

A existência de algum grau de frouxa articulação é esperado nos diversos tipos de desenhos institucionais da justiça criminal. Não é possível, a *priori*, imaginar a construção de um arranjo legal e organizacional plenamente integrado, equilibrado e coeso. Evidências empíricas nesse sentido têm sido obtidas em múltiplos contextos nacionais (Jacob, 2001).

É factível argumentar, entretanto, que certos desenhos acentuam o grau de articulação/desarticulação entre as organizações, repercutindo mais intensamente na competência do sistema para realizar suas tarefas formalmente atribuídas. Está em questão o desempenho dos desenhos institucionais da justiça criminal, o que nos remete a prolífero debate do neo-institucionalismo. Conforme ressalta Putnam (2002), as instituições são mecanismos para alcançar propósitos, e não apenas para alcançar acordos. As instituições estatais estão particularmente pressionadas por demandas diversas

da população, no sentido da provisão de bens coletivos – geração de empregos, educação das crianças, manutenção da ordem, entre outras. A noção de sucesso e fracasso das instituições perpassa a sua capacidade de implementar ações para que, em algum grau, tais demandas sejam atendidas. Eficácia e eficiência incorporam-se, assim, como dimensões passíveis de avaliação do desempenho institucional, considerando que a provisão dos bens coletivos ocorre necessariamente num contexto caracterizado por recursos limitados.

Não há um consenso entre os especialistas da área sobre os critérios para medir eficácia e eficiência do sistema de segurança pública. Não se tem clareza, por exemplo, se a dinâmica do sistema de segurança pública é capaz de reduzir a incidência da criminalidade. Alguns autores argumentam que a atuação da polícia, dos tribunais e das prisões não apresenta resultados consistentes, em termos da maior ou menor competência do Estado em estabelecer padrões de incidência de certos delitos criminais (Walker, 1994).

Outras abordagens teóricas, ao contrário, ressaltam que estudos diversos comprovam que a capacidade dissuasória da justiça criminal é variável decisiva para explicar a evolução das taxas de criminalidade ao longo do tempo.

Entendo que a questão da performance do sistema de segurança pública pode ser pensada em outros termos, escapando das armadilhas do debate acima delineado. A relação entre o grau de frouxa articulação do sistema e os resultados, se pensada em níveis de incidência criminal, da atuação do Estado no provimento da ordem pública, não tem como ser estabelecida, pelo menos no momento. Mas a efetividade desse tipo de intervenção estatal pode ser captada no que se refere a outras duas dimensões: *tempo* e *fluidez* do fluxo processual. Referir-se ao tempo e à fluidez do sistema de segurança pública significa explicitar, por um lado, o tempo gasto pelo sistema entre o registro formal de um crime e o desfecho do caso, mediante o proferimento da sentença pelo juiz.

Está em questão aqui o grau de morosidade do fluxo processual. Por outro lado, envolve comparar em termos proporcionais a relação entre o número de crimes oficialmente registrados e o número de sentenças proferidas num mesmo período de tempo, captando o perfil do *efeito funil* do sistema. Está em questão aqui a competência do sistema para detectar os eventos criminosos efetivamente ocorridos, reduzindo a magnitude do sub-registro criminal (cifra negra), bem como sua capacidade de investigá-los e julgá-los, realizando as fases diversas previstas no fluxo processual.

A despeito de sua relevância, é prematura qualquer afirmação conclusiva acerca desse debate. A abordagem teórica acima delineada pretende constituir-se apenas numa reflexão preliminar, de modo que a relação entre o grau de articulação/desarticulação do sistema de justiça criminal e seu nível de competência é meramente hipotética.

Informalidade e disjunção na justiça criminal brasileira

A frouxa articulação na manutenção da ordem pública pode ser visualizada, por outro lado, no hiato existente entre as regras legais e sua

implementação prática pela polícia, tribunais e prisões. A lei é ritualisticamente aplicada, estrategicamente ignorada ou reinterpretada conforme as necessidades organizacionais. Estudos das cortes criminais de justiça nos Estados Unidos, por exemplo, atestam esse fato. Elas apresentam valores pragmáticos e prioridades burocráticas, como é caso da manutenção de taxas elevadas de produção para evitar a sobrecarga excessiva. Resulta daí uma justiça tipo *linha de montagem* (*assembly-line justice*), em que foram criados arranjos informais para viabilizar certo nível de produtividade no despacho dos casos criminais. Entretanto, muitos desses arranjos informais são inconsistentes com os formalismos legais que articulam os atores do sistema.

No caso brasileiro, estudo que realizei na primeira metade da década de 90 confirmou a existência de fenômeno em nossas Varas criminais (Sapori, 1995). O estudo concentrou-se nas Varas criminais da Comarca de Belo Horizonte e revelou que elas institucionalizaram um certo modo de fazer justiça, caracterizado pelo processamento seriado dos crimes. Essa justiça feita em série, que denominei justiça linha de montagem, é marcada pelo tratamento padronizado dos processos. Suas especificidades e individualidades são desconsideradas. Procura-se, antes de tudo, classificar os processos em categorias que, por sua vez, vão definir padrões de decisão e de ação.

A prevalência do processo de categorização na justiça criminal é reforçada pelo fato de que os atores legais, conforme já mostrado, raramente recorrem a doutrinas jurídicas, ou mesmo a jurisprudências, para fundamentar suas argumentações, seja nas alegações finais, seja nas sentenças. A pesquisa doutrinária, ou mesmo jurisprudencial, exige dedicação mais intensa ao processo. E, mais do que isso, exige o estudo das peculiaridades contidas nos autos. Atenta-se antes de tudo ao que é singular no caso, a despeito do que ele tenha de comum com os demais casos que estão sob análise. Isso acarretará, portanto, um tratamento mais individualizado dos processos. E, conforme vimos, tal comportamento é muito mais uma exceção do que uma regra no cotidiano das Varas criminais.

Além disso, a categorização é um sintoma da racionalidade formal que caracteriza a justiça linha de montagem. É em função da prevalência da meta da eficiência que a classificação dos processos em categorias se torna uma medida racional. Ela agiliza sobremaneira o trabalho dos diversos atores legais, maximizando a produtividade no despacho de processos. Lançando mão da categorização, os atores legais evitam despender um tempo além do desejável na procura de alternativas de ação.

É por isso que os processos não são tratados como individualidades, mas sim componentes de um grupo com elementos comuns. Com esse procedimento, reduzem-se drasticamente as alternativas de ação a adotar, já que elas estão previamente definidas. Em outras palavras, a categorização permite que se acionem automaticamente os programas de ação adequados a diferentes situações. Há, portanto, uma evidente combinação desses programas com os sistemas de classificação, de modo que, tão logo um processo tenha sido enquadrado em determinada categoria, imediatamente o ator legal adota uma reação correspondente. A combinação de categorias com programas de ação impõe um caráter rotineiro à justiça linha de montagem.

A partir da análise que realizei acerca dos principais elementos que caracterizam a justiça linha de montagem, pode-se concluir que ela funciona como uma perfeita burocracia. Categorização, programas de ação, pressão para a máxima produtividade, objetividade e rotinização são todos elementos reconhecidamente presentes em uma administração burocrática.

A despeito do perfil burocrático apresentado pela justiça linha de montagem, deve-se salientar que ela se institucionalizou como um arranjo informal no sistema. A distinção estabelecida entre a dimensão formal e a dimensão informal das organizações, de acordo com o paradigma institucional, resulta da comparação entre as disposições formalizadas, enquanto idealizações normativas, e os padrões observados de conduta. Em caso de os padrões de conduta observados coincidirem com as disposições programáticas formalizadas, tem-se então o domínio da estrutura formal. Por outro lado, não havendo essa coincidência, então os padrões estáveis de conduta fazem parte da estrutura informal.

Em outras palavras, quando se fala da existência de arranjos informais no ambiente organizacional, quer-se afirmar que as atividades práticas da organização são caracterizadas por certos modelos de comportamento recorrentes em seu cotidiano que, por sua vez, não estão previstos ou mesmo prescritos pelo arcabouço normativo que estrutura a organização. Tais modelos de comportamento, portanto, têm o caráter de *leis não escritas*, não convencionais.

O caráter informal da justiça linha de montagem é dado pelo fato de que os padrões de comportamento que a constituem não estão previstos pela estrutura formal que comanda as atividades práticas dos atores no sistema, qual seja, o Código de Processo Penal. As técnicas empregadas no despacho de processos, bem como os acordos de abreviação do fluxo processual, não são amparados pelas normas formais que regulam a atividade adjudicatória.

V. O paradoxo da justiça burocratizada

As análises precedentes permitem a constatação de um paradoxo na justiça criminal brasileira. O sistema é completamente formalizado, dotado de uma complexa estrutura burocrática. E, enquanto administrada burocraticamente, a racionalidade formal perpassa todo o sistema. A eficiência é um objetivo que move os atores legais. Contudo, a realização desse objetivo passa pela negação da própria estrutura burocrática formalizada. É através das informalidades institucionalizadas no sistema que se busca a eficiência.

Deve-se, contudo, ressaltar que a estrutura informal detectada não é movida por emoções e sentimentos. Não é derivada das dimensões irracionais do comportamento humano. Não pode ser concebida como resultado de uma tendência dos indivíduos a interagir como entidades integrais, rompendo os limites dos papéis formais traçados pela organização. Ao contrário, as informalidades presentes na administração da justiça criminal têm um caráter racional. Seu perfil burocrático, como acabei de demonstrar, é uma evidência nesse sentido.

Mais do que isso, as informalidades institucionalizadas na justiça criminal colidem diretamente com a estrutura formal do sistema, não somente

porque violam, em certas situações, o ritualismo burocrático prescrito pelo Código de Processo Penal, mas também porque essas formalidades são orientadas por objetivos contrários aos que regem o próprio sistema de justiça criminal. Reside aqui, a meu ver, o ponto-chave para a devida compreensão do paradoxo apontado. Analisemos essa questão mais pormenorizadamente.

A eficiência é a meta norteadora da administração cotidiana da justiça, como já vimos. A princípio, essa meta se coaduna com a meta organizacional, na medida que, enquanto administrada burocraticamente, espera-se agilidade dos atores na realização da justiça. No entanto, não se pode afirmar que a eficiência constitui o único objetivo da justiça burocratizada. Inversamente, certos princípios substantivos estão incrustados nas prescrições formais do sistema. O Código de Processo Penal não atende simplesmente a uma demanda de caráter instrumental. Mais do que a eficiência, as Varas criminais devem perseguir:

1. o princípio do devido processo legal, segundo o qual ninguém pode ser privado da liberdade ou de seus bens sem que antes seja sujeito às determinações da lei;
2. o princípio do estado de inocência, segundo o qual se presume que o acusado é inocente da prática de uma infração penal, até que uma sentença condenatória o declare culpado;
3. o princípio do contraditório, segundo o qual é garantido ao acusado o direito à defesa sem restrições, num processo em que deve estar assegurada a igualdade entre as partes;
4. o princípio da verdade real, segundo o qual a justiça somente deve ser exercida contra aquele que praticou infração penal, e nos limites de sua culpa.

Tais princípios doutrinários deveriam constituir-se nos parâmetros da administração da justiça criminal. O respeito a eles pode ser compreendido como um objetivo permanente do sistema (Mirabete, 1991).

Não se pode afirmar, por sua vez, que a justiça linha de montagem atende a tais princípios. Ao contrário, os procedimentos rotineiros adotados na administração da justiça criminal os negam sistematicamente. Não importa também a busca da verdade real. Não importa ainda a garantia do amplo direito de defesa do acusado. Importa, sim, a agilização do fluxo processual.

O tratamento categorizado dos processos penais implica também a negação dos princípios doutrinários da justiça. Mas, particularmente, do princípio da verdade real. Esse princípio impõe, a meu ver, um tratamento individualizado dos processos. Priorizar a busca da verdade dos fatos exige a análise do processo em todos seus detalhes, em todas suas particularidades, de modo a obter uma convicção bem fundamentada a respeito da culpabilidade ou inocência do réu. Os depoimentos testemunhais, os laudos periciais e o interrogatório deveriam ser examinados pormenorizadamente, de modo a revelar possíveis singularidades do crime em questão, que por sua vez podem ser decisivas na formulação de qualquer defesa, acusação ou mesmo sentença. E, como já demonstrei, não é essa a perspectiva dos atores legais no despacho diário de processos. A necessidade de manter um bom nível de produtividade culmina na

desconsideração do que possa haver de específico e singular nos diversos processos.

Como se depreende dessas análises, a justiça linha de montagem não atende aos objetivos *substantivos* que norteiam o sistema. Mais do que isso, há uma clara oposição entre a demanda da eficiência e as demandas substantivas. Senão, vejamos.

A meta da eficiência supõe a busca da maximização da produção num intervalo curto de tempo. O indicador mais objetivo da eficiência é o nível de produtividade. Quanto menor for o tempo despendido na obtenção de um produto, maior é o grau da eficiência do processo. Priorizar a eficiência implica, portanto, reduzir o custo do tempo.

Os princípios doutrinários da justiça criminal, por sua vez, impõem necessariamente um ritmo mais moroso ao processo de adjudicação. A agilidade e a produtividade são secundárias diante da perspectiva de alcançar a verdade real ou mesmo diante da perspectiva de respeitar o direito de ampla defesa do acusado. Nessa perspectiva, a ênfase recai sobre a confiabilidade do processo penal. Uma pessoa não pode ser considerada culpada simplesmente porque ela diz ter cometido certa infração penal. Ao inverso, a decisão de culpa só é legitimada se os fatos são apresentados num cenário processual e por autoridades agindo dentro de competências formalmente fixadas. Busca-se, portanto, através da ênfase nos mecanismos formais, atenuar o máximo possível o erro humano no julgamento, bem como o arbítrio do Estado sobre o indivíduo. Nesse sentido, a eficiência pode engendrar um incremento indevido do poder discricionário do Estado e a acentuação do erro humano (Packer, 1988).

O que se observa na justiça criminal, portanto, é que os atores legais processam os crimes pressionados por dois tipos inconsistentes de demanda: devem ser ágeis e altamente produtivos e, ao mesmo tempo, devem buscar a verdade dos fatos, respeitando os direitos do acusado e garantindo o estrito cumprimento da lei. Na administração cotidiana da justiça, o dilema é resolvido via institucionalização de arranjos informais, que não são assumidos publicamente (Blumberg, 1972).

Priorizando a eficiência, os atores são *obrigados* a despachar os processos, mediante a adoção de procedimentos que atenuem o ritmo moroso imposto pela estrutura formal. Nesse sentido, a negação dos princípios doutrinários do sistema, bem como a violação do ritualismo burocrático, torna-se funcional e, mais do que isso, inevitável. Em outras palavras, a estrutura informal é a válvula de escape para a tensão inerente ao sistema de justiça criminal moderno. Ela é extremamente funcional para o sistema, permitindo que se assumam publicamente o compromisso de organização, com a manutenção da ordem sob a lei, e simultaneamente se legitime de modo tácito as práticas corriqueiras de violação dos formalismos legais. No plano formal, assume-se o compromisso com as demandas substantivas da democracia e, no plano informal, assume-se o compromisso com as demandas instrumentais da burocracia.

Este dilema tende a ser marginal, contudo, nos Juizados Especiais Criminais, conforme argumento adiante.

VI. Juizados Especiais Criminais e Justiça linha de montagem institucionalizada

O sistema jurídico brasileiro impõe uma moral única que deve ser necessariamente obedecida na prática social. Ele não estimula a resolução dos conflitos comuns no cotidiano da sociedade pela negociação dos interesses explícitos dos indivíduos que estão envolvidos. Parte-se do princípio de que o processo deve ser decidido por uma sentença que determinará uma moralidade que está acima das partes em conflito. Persegue-se antes de tudo o princípio da *verdade real*, o que significa a afirmação de que a punição só pode ser exercida contra aquele que praticou uma infração penal e nos exatos limites de sua culpa. Nesse sentido, exclui-se do processo os limites artificiais da verdade real eventualmente utilizados pelas partes, como é o caso da transação, tão comum no processo civil (Mirabete, 1991, p. 45).

Torna-se mais compreensível, sob essa ótica, o excessivo apego, por parte de nossos atores legais, ao formalismo processual. O cumprimento ritualizado e cerimonial dos procedimentos que caracterizam o julgamento criminal é a garantia de que fatores estranhos e indevidos não interferirão na busca da verdade real. É por isso que “toda negociação torna-se externa ao modelo, inclusive aquela que se viabiliza entre representantes e partidários, portadores de interesses, que cumpre evitar” (Kant de Lima, 1995, p. 485).

O modelo acusatorial, por seu turno, quando assimilado em toda a sua plenitude, legitima a negociação enquanto instrumento de consecução da ordem pública. A justiça criminal norte-americana é o maior exemplo nesse sentido. O caráter público adquirido por tal procedimento é revelador de que, no sistema norte-americano, busca-se a ordem, de preferência pela negociação dos conflitos e das diferenças. Ao contrário da justiça criminal brasileira, o modelo induz os indivíduos envolvidos ao acordo e à composição de seus interesses divergentes, de forma transparente. Como afirma Kant de Lima (1995, p. 472) “neste espaço público, toda identidade para ter direito à diferença, publicamente reconhecida, tem de se explicitar de acordo com regras conhecidas, em uma negociação de resultados previsíveis”.

O fato da negociação ser concebida com suspeição pela cultura jurídica brasileira não significa que ela não ocorra na prática. Há evidências empíricas de que na administração cotidiana da justiça, nas Varas criminais brasileiras, há a utilização desse recurso para pôr fim a inúmeros processos, a despeito das disposições formais em contrário. Ocorre sempre de modo camuflado e informal, nunca sendo assumido publicamente.

Os Juizados Especiais Criminais representam a relativização de princípios que até então eram essenciais à cultura jurídica brasileira. A legitimação do acordo e sua efetivação significam assumir que mais importante do que descobrir se o acusado é culpado ou inocente das acusações a ele atribuídas é o desfecho rápido e pragmático do caso.

A introdução dos Juizados Especiais Criminais na sociedade brasileira significou o fortalecimento de princípios jurídicos de cunho acusatorial. Nesse sentido, ela acentua a ambigüidade da cultura jurídica brasileira, já

discutida anteriormente. Para alguns tipos de crimes, aqueles qualificados de *maior repercussão social*, ainda prevalece o paradigma inquisitorial, de modo que o cumprimento do rígido ritualismo processual ainda é considerado condição *sine qua non* para o alcance da justiça. Não se exige mais tal fidelidade formalística nos *crimes de bagatela*. A ordem social nesses casos deve ser alcançada de preferência pela conciliação entre as partes.

A essa dimensão propriamente cultural do fenômeno deve ser acoplada uma dimensão de cunho organizacional. A criação dos Juizados Criminais permite não apenas uma abordagem de sua relação com a cultura jurídica brasileira, mas também permite uma discussão dos dilemas que caracterizam a justiça brasileira enquanto sistema organizacional.

Nesse sentido, gostaria de analisar a ênfase do rito sumarríssimo na celeridade e na eficiência. Conforme argumenta Jesus (1997), o procedimento escrito exigido pelo processo penal brasileiro revelou-se “fonte inegotável da prescrição punitiva, com altos custos sociais”. Sob essa ótica, continua ele, é necessário conciliar o direito à ampla defesa com a necessidade de maior eficiência na atividade judicial. O problema é que o respeito aos princípios substantivos do devido processo legal, entre os quais se inclui o direito à ampla defesa e a maximização da eficiência na atividade judicial, não são facilmente conciliáveis.

Os Juizados Criminais representam, sob essa perspectiva, a afirmação de uma justiça que não tem como premissa a estrita adesão aos ideais substantivos do processo penal, ou mesmo de uma justiça que não está comprometida com o tratamento individualizado dos casos penais. Eles representam a afirmação de uma justiça que adere a uma rotina burocrática baseada em interesses estritamente pragmáticos, entre os quais se destaca a eficiência. Esse interesse se consolida no sistema, por uma lado, devido à sua estrutura burocrática e, por outro, devido à sua necessidade de processar um número crescente de casos criminais, num contexto de recursos humanos e materiais limitados. Em outras palavras, para se evitar o congestionamento indevido da justiça criminal, é necessário maior agilidade na resolução dos processos penais. É essa a racionalidade que fundamenta em boa medida os Juizados Criminais, permeando a atuação de juizes, promotores e defensores públicos.

O estímulo constante à transação como mecanismo de resolução dos casos é o maior indicador nesse sentido. As peculiaridades dos casos, suas especificidades devem ser negligenciadas, priorizando-se a conciliação das partes. E a transação já tem seus parâmetros previamente definidos em lei. Os termos dos acordos já estão antecipados. Não há muito espaço e muito menos necessidade para disparidades e exceções. Elas são perda de tempo indesejável. Exceções requerem trabalho, criam incertezas, podem prolongar indevidamente o desfecho do processo. Resta aos juizes, promotores e defensores convencerem as partes interessadas, vítimas e acusados, a se submeterem ao modelo estabelecido. E é exatamente isso que eu suponho que esteja acontecendo no cotidiano dos Juizados Criminais.

Em outros termos, a tendência à rotinização dos acordos na resolução dos processos penais é a expressão concreta de uma justiça linha de

montagem. As individualidades dos processos são desconsideradas, sendo que prevalece o tratamento categorizado dos mesmos. São empregadas técnicas padronizadas que permitem o despacho dos processos de forma seriada, em grande quantidade e num curto intervalo de tempo. Desse modo é que se consegue maximizar a eficiência na administração da justiça criminal.

Estudo realizado por Werneck Vianna em Juizados Especiais Criminais da cidade do Rio de Janeiro, em fins da década de 90, evidencia a homogeneização das práticas de conciliação entre as partes, através da transação. O papel dos conciliadores, geralmente estudantes de direito, é decisivo na viabilização dessa justiça célere. "Já nos casos de ameaça, a vítima, em geral, comparece acompanhada por um advogado e a audiência apresenta um tempo maior de duração, nunca superior a seis ou sete minutos" (Vianna, 1999, p. 223).

VII. Considerações finais

Concebidos sob uma perspectiva essencialmente jurídica, os fenômenos diagnosticados neste artigo poderiam ser classificados como verdadeiras anomalias. Este não é, contudo, o intuito da análise que desenvolvi. As disjunções existentes na justiça criminal brasileira, tanto na dimensão das relações interorganizacionais, quanto na dimensão das relações entre estrutura legal e ação prática, não são exclusividade de nossa sociedade. A desarticulação entre segmentos organizacionais que agem conforme lógicas e estímulos diferenciados, e até mesmo conflitantes, tem sido objeto de reflexão já há algum tempo por parte da sociologia norte-americana. Descrever, nesse sentido, o sistema de justiça criminal como um sistema frouxamente articulado significa reconhecer uma tensão inerente à implementação da ordem legal em sociedades democráticas. Certamente as peculiaridades do arranjo institucional da justiça criminal na sociedade brasileira, conforme analisados, incrementam tais desarticulações, a ponto de afetar a competência do sistema, em termos de efetividade.

Destacaria também que a abordagem teórica da frouxa articulação constitui uma descrição mais acurada dos processos empíricos de aplicação do ordenamento legal. A informalidade detectada no cotidiano das Varas criminais, mais particularmente sob a racionalidade da justiça linha de montagem, é evidência de que não se pode conceber a ordem legal como mera instância neutra de reafirmação de um consenso moral coletivo, ou mesmo como instrumento político-ideológico de dominação de classe. Menos do que um problema técnico, a disjunção entre lei impessoal e sua implementação prática por policiais, juízes, promotores e defensores constitui uma questão crucial para a devida compreensão dos processos de imposição da ordem nas sociedades democráticas modernas (Paixão, 1988, p. 181).

O fenômeno detectado aponta, sob meu ponto de vista, para a oposição entre os ideais da lei e da ordem nas sociedades democráticas modernas, conforme abordado por Skolnick (1966). A consolidação das instituições democráticas culminou na expropriação da prerrogativa, por parte dos indivíduos, de usar a violência para o alcance de fins particulares.

Cabe ao Estado a imposição dos padrões esperados de conduta, via monopólio do uso da força. Em outras palavras, cabe ao Estado, via polícia e Varas criminais, a imposição da ordem. Por outro lado, a democracia supõe que a imposição da ordem deve seguir regras de procedimento. O uso da violência por parte das agências de controle social é limitado por constrangimentos legais. São esses que regulam a conduta dos oficiais do Estado no processamento dos cidadãos que são suspeitos, acusados de um crime. Envolvidas aqui estão leis que regulam a prisão dos indivíduos, a averiguação em seus domicílios, a apresentação das provas, os direitos da defesa, etc. Os procedimentos do direito criminal nas sociedades democráticas basicamente reforçam a proteção das liberdades individuais dentro de um sistema de ordem social. Em suma, nas sociedades democráticas modernas, a lei é usada como instrumento para alcançar a ordem social. Vigora a máxima ordem sob a lei.

No entanto, a justaposição entre lei e ordem não é tão simples como se poderia supor a princípio. Não há necessariamente uma articulação harmônica entre esses dois ideais democráticos. Ao contrário, o ideal da ordem se encontra freqüentemente em oposição ao ideal da legalidade. Mais do que um auxílio, a legalidade constitui um obstáculo à consecução da ordem. É um obstáculo na medida que ela apresenta limites rígidos para a atuação das agências de controle social. E, na medida que apresenta limites, a legalidade acaba por dificultar a imposição da ordem social. Em outras palavras, a lei não é e não foi concebida como um instrumento eficaz da ordem social.

Em suma, está-se chamando a atenção para a existência de um conflito de princípios inerente à sociedade democrática moderna. E tal conflito se reflete diretamente na atuação das agências de controle social, uma vez que elas estão sujeitas a dois tipos de demandas inconsistentes.

Referências

- ADORNO, Sérgio. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 43, p. 45-63, nov. 1995.
- BAYLEY, D. Comparative organization of the police in English-speaking countries. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Eds.) *Modern policing*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1992.
- _____. The police and political development in Europe. In: TILLY, C. (Ed). *The formation of national states in western europe*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1975.
- BERGER, P.; LUCKMAN, T. *A construção social da realidade*. Petrópolis: Vozes, 1985.
- BLUMBERG, Abraham. The practise of Law as confidence game. In: AUBERT, V. (Org.) *Sociology of law*. Middlesex: Penguin Books, 1972.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalidade urbana violenta. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, v. 31, n. 2, p 145-183, 1988.
- _____. A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, v. 29, n. 1, p. 61-81, 1986.
- ELIAS, Norbert. O processo civilizador: uma historia dos costumes. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *A construção de indicadores sociais de criminalidade*. Belo Horizonte, 1988.
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-nação e a violência: segundo volume de uma crítica contemporânea ao materialismo histórico*. São Paulo: EDUSP, 2001. (Clássicos, v. 22).
- GOODIN, R.. *The theory of institutional design*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- JACOB, Herbert et al. *Courts, law and politics in comparative perspective*. New Haven; London: Yale University Press, 2001.
- JESUS, Damásio Evangelista de. *Lei dos juizados, especiais criminais comentada*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.
- KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- KNOKE, D. *Political networks: the structural perspective*. New York: University Press Cambridge, 1990.
- MARCH, J.; OLSEN, J. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: Free Press, 1989.
- _____. The new institutionalism: organizational factors in political life. *The American Political Review*, v. 78, n. 3, 1984.
- MERRYMAN, J. H. *The civil law tradition*. Stanford: Stanford University Press, 1995.
- MEYER, J.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, 1979.
- MIRABETE, Júlio Fabbrini. *Processo penal*. São Paulo: Atlas, 1991.
- MOKATE, K. *Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?* Washington, D.C: INDES; Banco Interamericano de Desarrollo, 2000.

MUNIZ, Jaqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro, 1999.

NEUBAUER, D. *America's courts and the criminal justice system*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 1996.

OLIVEIRA, Dijaci et al. *Violência policial: tolerância zero?* Goiânia: Editora da UFG, 2001.

PACKER, Herbert. Two models of the criminal process. In: CULBERTSON, R. G.; WEISHER, R. (Org.). *Order under law: readings in criminal justice*. 3. ed. Prospect Heights, Ill.: Waveland Press, 1988.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania. In: REIS, Fábio Wanderley; O'DONNELL, Guillermo. (Orgs.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice, 1988. (Grande Brasil, veredas, 8).

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1991.

PRATES, A. A. P. *Organização e instituição no velho e novo institucionalismo*. Belo Horizonte: Departamento de Sociologia e Antropologia, FAFICH-UFMG, 1999.

PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

SALAS CALERO, Luis; RICO, J. M. *La administración de justicia en América Latina: una introducción al sistema penal*. Miami, FL: Centro para la Administración de Justicia, Universidad Internacional de la Florida.

SAPORI, Luis Flávio; SOUZA, Silas Barabé de. Cultura militar e violência policial: aspectos empíricos e teóricos. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, Departamento de Sociologia e Antropologia, FAFICH-UFMG, v. 7, p. 173-214, 2001.

_____. A administração da justiça criminal numa área metropolitana. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 143-157, out. 1995.

SHERMAN, L. Attacking crime: police and crime control.. In: TONRY, M.; MORRIS, N. (Eds.) *Modern policing*. Chicago; London: The University of Chicago Press, 1992.

SKOLNICK, J. *Justice without trial: law enforcement in democratic society*. New York: John Wiley & Sons, 1966.

SOARES, L. E. *Meu casaco de general*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 2000.

THOMAS, J. Justice as interacion: loose coupling and mediations in the adversary process. *Symbolic Interaction*, v. 6, n. 2, 1983.

VIANNA, Luiz Werneck et al. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

WALKER, S. *Sense and nonsense about crime and drugs: a policy guide*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing, 1994.

ZALUAR, Alba. Violência e criminalidade. In: MICELI, Sérgio (Org.). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995): antropologia*. Editora Sumaré/ANPOCS. São Paulo: Sumaré; ANPOCS, 1999. v. 1.

Capítulo 38 - Novos meios de articulação institucional na segurança pública: estudo de caso em Belo Horizonte-MG*

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz**
Eduardo Cerqueira Batitucci***

A criminalidade e violência são fenômenos crescentes na sociedade brasileira, com a população experimentando seus efeitos no cotidiano e manifestando um sentimento de insegurança. A *Análise dos indicadores sociais* (IBGE, 2004) atesta esse crescimento, pois de um patamar de 11,7 homicídios por 100 mil habitantes em 1980, a taxa alcança 27 homicídios por 100 mil habitantes no ano 2000, índices que ficam abaixo apenas de Colômbia e Rússia, com a taxa de mortalidade por homicídio crescendo aproximadamente 130% no Brasil, nesse período. Na cidade de Belo Horizonte-MG também foi verificada essa súbita elevação das taxas de crimes violentos, o

* Capitulo realizado a partir dos resultados de pesquisa financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG (SHA-255/04).

** Doutor em Administração pela UFMG. Pesquisador pleno do Núcleo de Estudos em Segurança Pública do Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro (NESP-CEES-FJP/MG) e professor do Núcleo de Pós-Graduação da FEAD-Minas. Bolsista de Produtividade de Pesquisa da FAPEMIG e pesquisador visitante na American University de Washington, D.C., Estados Unidos em 2003. Atua na área da gestão da segurança pública, através de atividades docentes nos cursos de pós-graduação para organizações policiais brasileiras. Como pesquisador tem como principais trabalhos: *Anuário de Informações Criminais* (2005), *Conjuntura Criminal do Estado de Minas Gerais* (2002, 2003 e 2004), *Plano de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais* (2000), *Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública* (2000), *Plano Municipal de Segurança Pública para Uberlândia-MG* (2000). Tem diversos artigos publicados e participou de seminários e congressos no país e no exterior.

*** Doutorando em Sociologia na UFMG. Pesquisador pleno do Núcleo de Estudos em Segurança Pública do Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro (NESP-CEES-FJP/MG). Bolsista de Produtividade de Pesquisa da FAPEMIG, atua na área de sociologia do crime e da violência e sociologia das organizações policiais, através de atividades docentes nos cursos de pós-graduação para organizações policiais brasileiras e atuação em pesquisas e trabalhos técnicos, como na elaboração do *Índice Mineiro de Responsabilidade Social* (2005), *Anuário de Informações Criminais* (2005), *Conjuntura Criminal do Estado de Minas Gerais* (2002, 2003 e 2004), *Plano de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais* (2000), *Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública* (2000), *Plano Municipal de Segurança Pública para Uberlândia-MG* (2000), *Criminalidade Violenta em Minas Gerais - 1986-1997* (1997), este último o primeiro *software* de georreferenciamento em criminalidade do país, além de diversos artigos publicados e participação em seminários e congressos no país e no exterior.

que levou os órgãos responsáveis pela segurança pública ao desenvolvimento de um novo arranjo institucional e operacional, a partir de 2003.

Esse contexto vem suscitando um debate intenso quanto às suas causas, às principais medidas de prevenção, repressão e contenção, além da melhor estruturação de políticas públicas de segurança para enfrentamento desse fenômeno. Além disso, vem se constituindo em um desafio para a consolidação democrática do país, galvanizando a atenção da sociedade e aumentando a demanda sobre o sistema de justiça criminal. Nesse sentido, as organizações policiais desempenham importante papel de controle social e preservação das liberdades individuais em sociedades democráticas, e desde o final do século XX, vem se defrontando com uma violência de novos contornos.

O contexto de violência e criminalidade é entendido neste trabalho como um dos principais fatores exógenos na atuação policial, que se volta para objetivos formalizados de redução da violência e criminalidade, controle dessa desordem e do “medo” do crime, além de outras ameaças à qualidade de vida. Para atingir a esses objetivos, as organizações policiais agem para a institucionalização de estruturas e processos que legitimem sua atuação. Isso leva a uma análise do reordenamento do aparato organizativo do sistema de justiça criminal, que se constitui como questão central deste capítulo.

Com efeito, as organizações policiais brasileiras, seguindo suas congêneres no mundo, articularam-se durante o século passado para professar sua missão, com base na premissa racional e técnica que levou à configuração de um modelo burocrático de organização, atuando conforme o modelo profissional de policiamento voltado para sua maior eficiência. Com o questionamento da sua atuação tradicional, seja pela complexidade dos problemas enfrentados, seja pelo fortalecimento do ambiente democrático que provocou uma queda na sua legitimidade, em virtude dos elementos autoritários indissociáveis à sua atuação, surgem novas premissas no modo de atuação policial, em que um dos pressupostos é a aproximação da organização policial com a comunidade.

A divulgação de estratégias de policiamento a partir dos Estados Unidos, como as utilizadas por Bratton em Nova Iorque entre 1994 e 1996, estimulou a discussão de outras pesquisas e estratégias implementadas nas décadas de 1980 e 1990, como “Janelas Quebradas” (Wilson; Kelling, 1982), “Tolerância Zero” (Bratton; Knobler, 1998), “Policiamento Comunitário” (BAYLEY, 1994) e do “COMPSTAT” (Weisburd et al., 2003). A adoção pelas organizações policiais de sistemas de estatística computadorizada semelhantes ao “COMPSTAT” (*Computerized Statistics*) no planejamento da ação policial, permitiria ampliar a ênfase na prevenção e acompanhamento permanente da dinâmica da criminalidade, além de maior racionalização operacional e administrativa decorrente de seu uso, conforme sugere o Projeto Segurança Pública para o Brasil (BRASIL, 2003).

Este capítulo descreve a implementação e modo de interação institucional de um novo arranjo para a segurança pública, a partir do estudo do caso de Belo Horizonte-MG. A partir de reflexão teórica sobre o fenômeno da violência e criminalidade no Brasil e do modelo de policiamento

de aproximação com a comunidade, descreve-se o contexto institucional da segurança pública em Belo Horizonte e delinham-se algumas questões relacionadas à nova concepção da atuação operacional das principais organizações do sistema de justiça criminal, notadamente a Polícia Militar, Polícia Civil e Secretaria de Estado de Defesa Social.

Conclui-se que há uma evolução nas práticas das organizações do sistema de segurança pública no estado, mas há necessidade de consolidação e expansão dessa nova tecnologia de gestão como modo de ampliar os mecanismos de governança na segurança pública.

I. O contexto da violência e da criminalidade

Os estudiosos advertem para a complexidade e as múltiplas causas da violência e criminalidade, e que não há necessariamente uma ligação direta e simples entre as suas diversas variáveis. Fatores como o desemprego e qualidade de vida das camadas mais pobres da população, o grau de contradições econômicas, políticas, religiosas, culturais, étnicas, entre outras, inseridas na sociabilidade cotidiana, a intensidade de exclusão da cidadania, a expectativa de integração social e econômica dos segmentos mais pobres, a presença relativa de jovens na composição demográfica e o grau de urbanização são algumas das condições externas que podem influenciar na dinâmica da criminalidade (Pastore et al., 1991; Soares, 2000; Tavares dos Santos, 2004).

Lima et al. (2000) ressaltam que um dos motivos do aumento da criminalidade seria o crescimento da pobreza e da desigualdade no país, o que suscitaria políticas públicas de distribuição de renda e inclusão social, visando a uma melhoria das relações sociais mediante incorporação dos cidadãos menos favorecidos na sociedade. Políticas induzidas pelo Estado para o investimento na área de transporte urbano, saúde pública, saneamento, educação, entre outras, complementariam o fortalecimento da cidadania da camada mais pobre da população (Barat, 2001). Outra explicação para o recrudescimento da violência e criminalidade no Brasil seria o aumento do número de desempregados que alimentam taxas de desemprego próximas de 20% (Pochmann; Amorim, 2003), e que apontam para a necessidade de políticas de expansão do mercado de trabalho como consequência do desenvolvimento econômico (Leite, 2003).

No caso dos grandes centros urbanos brasileiros, são diversos os desafios e problemas no entendimento de suas dinâmicas, como a degradação ambiental, a fragmentação do tecido sócio-político-espacial da cidade, a crise dos movimentos sociais urbanos, a dificuldade na governabilidade urbana e o tráfico de drogas, variáveis apontadas por autores como Caldeira (2000), Sorj (2000) e Souza (2000).

O aumento do consumo de drogas com a utilização em larga escala de favelas e periferias como bases de apoio “logístico” para sua comercialização trouxe maior violência ao espaço urbano, com a introdução em massa de armas para proteção do negócio e pelas disputas entre quadrilhas pelo domínio territorial. As atividades atraem jovens das camadas populares, seduzidos pelas oportunidades de prestígio e visibilidade social proporcionadas pelo tráfico, que configura novas formas de poder naquele universo social (Soares, 2000; Zaluar, 1998).

De acordo com dados da UNESCO (2004) para o Brasil, os homens jovens, de 15 a 24 anos, são os mais afetados: em 2000, 95,6 a cada 100 mil homens dessa faixa de idade morreram vítimas de homicídio, sendo 71,7 em cada 100 mil (ou seja, 75%) mortos com armas de fogo. Em relação a 1991, a taxa de homicídios cresceu 46% entre jovens (era de 65,5 a cada 100 mil) e aumentou 95% a taxa desse tipo de crime violento realizado com armas de fogo, que era de 36,8 por 100 mil.

No entanto, as políticas de segurança pública (ou sua ausência) têm que ser consideradas como um fator significativo para a dinâmica da criminalidade, incluindo-se nelas o desempenho das instituições componentes do sistema de justiça criminal.

As políticas públicas de combate à criminalidade e violência no Brasil têm sido marcadas pela definição de um conjunto aleatório de ações, cuja implementação geralmente se caracteriza pela fragmentação, precário acompanhamento e dificuldades de avaliação dos resultados. O lançamento de novas ofensivas pelas autoridades a cada ação criminosa de vulto demonstra essa fragmentação (Coelho, 1988; Lima et al., 2000; Paixão, 1991; Soares, 2000).

Os altos índices de criminalidade e violência no país suscitam a necessidade de uma política pública consistente e integrada dos diversos atores envolvidos no processo. Adorno (1995) ressalta que, diante desse cenário, a resposta do Estado centrou-se em três vertentes, a partir da redemocratização do país, em meados da década de 1980: (i) mudanças na legislação penal; (ii) modernização e aparelhamento policial; e (iii) aumento de vagas no sistema prisional. Houve uma pressão para a expansão do serviço de polícia, provocando uma realocação de recursos materiais e humanos, como forma de operacionalização das políticas de segurança e justiça, com ações emergenciais quase sempre voltadas para equipamento das organizações policiais e definição de "institutos legais que tendem a não serem cumpridos, desgastando-se no interior das agências de repressão ao crime, refletindo um descompasso entre as inovações legislativas e seu impacto no sistema de justiça criminal" (Adorno, 1995, p. 317).

Apesar de frequentemente bem elaboradas, as leis não bastam para o funcionamento efetivo dos meios de controle social e para responder às demandas dos cidadãos. A modernização da segurança pública baseou-se, então, na expansão física, voltada inicialmente para a repressão à dissidência política, seguida de mudanças na estrutura de órgãos e entidades das secretarias responsáveis pela segurança pública, renovação da frota de veículos e do sistema de comunicação, e a introdução de cursos e treinamentos voltados para a profissionalização do quadro de pessoal. No entanto, essas novas diretrizes não restringiram práticas violentas dos agentes policiais (Cano, Santos, 2001) ou diminuíram a corrupção policial (Lemgruber et al., 2003).

A diretriz dominante no sistema penitenciário voltou-se apenas para a ampliação de vagas, com a construção de novos estabelecimentos, ação que também não conseguiu debelar o quadro de carências de locais para os presos condenados e presos provisórios, conforme se verifica no quadro de rebeliões, de superlotação de celas em delegacias e fugas de cadeias e

penitenciárias, que acirram esse sentimento de precariedade do sistema (Human Rights Watch, 1998; Lemgruber, 2000; Ribeiro, 2003).

No contexto dessa situação é que se encontra o sistema de justiça criminal brasileiro, notadamente as organizações policiais, responsáveis pelo controle e repressão da criminalidade por mandato do Estado e sociedade. Com o crescimento da violência e o fortalecimento do sistema democrático no país, a atuação das polícias tem sido cada vez mais questionada. Isso porque a segurança pública, em seus dispositivos normativos e, principalmente, na sua atuação, revela, de forma mais clara, a natureza da ordem social de determinada comunidade ou Estado (Giddens, 2001; Weber, 1994).

Para alcançar esse cenário, contribuiu o inadequado desenho institucional da segurança pública brasileira, o pouco investimento em tecnologia e capital humano nas organizações policiais brasileiras, seu modo de articulação e funcionamento, seus padrões tradicionais de atuação, entre outras mazelas (Lemgruber et al. 2003; Paixão, 1991; Soares, 2000; Zaverucha, 2003).

Além disso, as respostas dos mecanismos institucionais ao fenômeno da criminalidade e violência foram mais lentas do que a gravidade do problema exigia, não obstante o aumento de indicadores na área (Lima et al., 2000; Zaluar, 1998) e de experiências inovadoras que de forma pontual e dispersa surgiam em todo o país (Soares, 2000).

Considerando a premissa de uma maior interação com o cidadão, algumas organizações policiais brasileiras analisaram novos modelos de policiamento de proximidade com a comunidade, implementados em países como França, Espanha, Inglaterra, Canadá e Estados Unidos. Essa última nação tem sido referência para várias instituições policiais brasileiras, que vêm buscando adotar programas de combate ao crime com práticas semelhantes às utilizadas em departamentos de polícia daquele país, para minimizar o fenômeno da violência em suas cidades. Isso porque, nas cidades norte-americanas, verificou-se queda significativa nas estatísticas criminais, sobretudo na década de 1990, sendo o caso de Nova Iorque o de maior destaque, não só pelos números envolvidos, mas também pela sua ampla divulgação, como se vê em Bratton e Knobler (1998), Greene (1999), Kim e Mauborgne (2003).

As modificações empreendidas no arranjo institucional da segurança pública em Belo Horizonte, de inspiração norte-americana, recentemente vêm obtendo alguma repercussão (Lion, 2004; Frühling, 2004; Lemgruber, 2005; Soares, 2006), sendo a base teórica para sua implementação descrita na seção seguinte.

II. O modelo de policiamento integrado

Com o contexto de índices elevados de criminalidade e pressão por maior efetividade do sistema de justiça criminal, as organizações policiais são levadas a uma maior proximidade com a comunidade, apontando para o estabelecimento de mecanismos institucionais de apoio à sua descentralização, realização de parcerias, implantação de novos métodos de solução de problemas e redução dos quadros administrativos (Crank, 2003; Maguire, 1997; Mastrofski, 2002; Weisburd et al., 2003).

Um dos parâmetros para modificação da atuação tradicional das organizações policiais surge com a gestão de William Bratton em Nova Iorque, Estados Unidos, que foi responsável pelo desenvolvimento de uma nova ferramenta de gestão, que associada aos novos modelos de policiamento, tem sido analisada como fundamental para o alcance dos objetivos da polícia, o COMPSTAT¹. Kelling e Sousa Júnior (2001) reputam o COMPSTAT como uma das mais importantes inovações administrativas nas organizações policiais na última metade do século XX, enquanto Moore (2003) ressalta a transformação que sua utilização provocou na gestão pública, sendo agraciado em meados da década de 1990 com o mais importante prêmio norte-americano de inovação em organizações governamentais. Esse modelo, que envolve diversas inovações, será descrito em maiores detalhes por sua difusão, não apenas em seu país de origem, como também no exterior.

Moore (2003) define o COMPSTAT como uma nova tecnologia de gestão, na qual se foca o maior controle dos membros da organização policial sobre os resultados, mensurando-se o desempenho, buscando-se solucionar os problemas críticos do policiamento e alinhando-se os resultados obtidos com a cultura policial desenvolvida nos departamentos que o adotaram.

Em seus procedimentos de gestão, busca-se a maior responsabilização dos policiais, com base em melhor tratamento das informações disponíveis sobre as ocorrências de crimes. Um evento característico do processo são as reuniões semanais voltadas para o compartilhamento de informações e discussão dos índices de criminalidade, tornando-se a base para o planejamento, coordenação e avaliação da ação policial no combate ao crime nos distritos policiais, que podem ser delineados quanto às suas principais características: local, horário, *modus operandi*, dia da semana, tipologia da vítima, entre outros (Moore, 2003; Zhao et al., 2003).

As novas ações realizadas com base no COMPSTAT no Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD), na gestão do Comissário William Bratton, foram acompanhadas de uma renovação dos comandantes dos distritos policiais; algumas delegacias especializadas tiveram seu pessoal espalhado pelos distritos e houve esforço de integração dos detetives com os policiais nas áreas de policiamento. Foi ainda dada maior responsabilidade aos comandantes de área, com a descentralização de algumas atividades, introduziu-se o mapeamento da criminalidade apoiado em ferramentas tecnológicas de dados georeferenciados, ações voltadas para crimes de qualidade de vida, como arruaças, pichações e barulho em horário indevido, o que gerou maior pressão por resultados, aliada a maior flexibilidade dos policiais (Bratton, Knobler, 1998; Thibault et al., 2004).

Dentre os principais objetivos para adoção do COMPSTAT pelas agências policiais, as prioridades foram a redução de crimes sérios e ofensas à qualidade de vida, além da redução do medo do crime e aumento da satisfação do cidadão com a polícia. Outro efeito buscado foi a redução de chamadas, aumento do serviço policial para moradores de áreas críticas, enquanto se incentivava o ganho na eficiência do sistema (diminuindo custos por unidade operacional e administrativa) e promovia-se melhor suporte para as vítimas de crime. Kelling e Sousa Júnior (2001) indicam que

esses mecanismos desviam o foco da polícia para problemas substantivos da comunidade, mais que o direcionamento burocrático tradicional da produção de serviços policiais, tendo a comunidade como parceira estratégica nesse sistema.

Segundo Weisburd et al. (2003), outros objetivos a serem alcançados seriam a redução de conflitos entre diferentes segmentos da comunidade, aumento da participação do cidadão nos programas da polícia, incentivo à habilidade dos cidadãos em transformar sua comunidade em locais melhores para se viver, propiciando a grupos de cidadãos maior influência sobre as políticas e práticas da polícia. Há ainda uma tentativa de melhorar a coordenação com outras organizações públicas e privadas, com a polícia sendo mais responsiva para as prioridades das comunidades, executando ações voltadas para melhoria da aparência física das mesmas, por exemplo. Com essa modalidade, objetivar-se-ia ainda a redução de reclamações sobre o mau comportamento de policiais, através do aumento do controle sobre as operações policiais. E, também, buscava-se proporcionar incentivos para a melhoria das habilidades instrumentais dos policiais, assim como elevar o moral. Em suma, um arcabouço amplo que envolveria, de certo modo, os objetivos gerais dos novos modelos de policiamento, em suas diversas modalidades (Kelling; Sousa Júnior, 2001; Mawby, 1999; Moore, 2003; Weisburd et al., 2003).

Houve uma difusão significativa do COMPSTAT nos Estados Unidos, com base na experiência de Nova Iorque, com sua implantação em cidades e condados como Nova Orleans, Montgomery, Birmingham, Memphis, Saint Louis, entre outras (Thibault et al., 2004), e posteriormente para outros países (Greene, 2000; Lab, Das, 2003; Mawby, 1999), inclusive o Brasil.

A implementação do COMPSTAT nas organizações policiais foi favorecida por pelo menos quatro tendências (Maguire et al., 2003; Mastrofski, 2002; Weisburg et al. 2003). Primeiramente, o surgimento do policiamento orientado por problema, uma abordagem que sobretudo enfatiza a importância de decisões voltadas para aquilo que de fato necessita ser realizado (Eck, Spelman, 1987; Goldstein, 2003). A segunda tendência foi o crescimento do conhecimento sobre o crime e das respostas efetivas à criminalidade (Bayley, 2001; Kelling, Souza Júnior, 2001). Uma terceira faceta foi o crescimento rápido da tecnologia de informações, bancos de dados, sistemas de informação geográfica e comunicações, que proporcionou acesso a um montante enorme de informações e sua disseminação para uso diverso em tempo real (Greene et al., 2003; Mastrofski, 2002). Finalmente, os líderes das organizações policiais tornaram-se abertos para as "prescrições" da gestão progressiva, comunicadas pelos consultores, instrutores e contratadores que aplicam os mais modernos termos e metodologias de gestão e abordagens de gestão estratégica desenvolvidas no setor privado (Micklethwait, Wooldridge, 1998; Osborne, Gaebler, 1994). Com essas tendências, tem se atraído e direcionado os líderes das instituições policiais para aceitar, de forma incremental, a estratégia de solução de problemas atrelada aos novos modelos de policiamento.

No modelo de análise proposto por Weisburd et al. (2003), identificam-se seis elementos chave para compreensão da estratégia do COMPSTAT:

- *Delineamento da missão organizacional*: refere-se à clareza dos objetivos a serem alcançados pela instituição e que seus líderes possam ser cobrados pelo alcance ou não dos objetivos;

- *Accountability interna*: deve ser estabelecida de modo que os gerentes médios possam ser responsabilizados pelo alcance dos objetivos acordados com os respectivos comandantes;

- *Comando operacional por área geográfica*: consiste na delegação de autoridade ao comandante de determinada área, inclusive de unidades especializadas;

- *Flexibilidade organizacional*: avalia o quanto o gerente médio tem autonomia para responder aos próprios problemas, além de possuir recursos necessários para tanto;

- *Identificação de problemas e disponibilização de dados*: verifica a transparência do processo e facilita a origem das respostas aos problemas;

- *Táticas inovadoras de solução de problemas*: exige dos gestores meios de resposta para alcance do resultado esperado, utilizando sua experiência, e não apenas a repetição de padrões estabelecidos.

Moore (2003) ressalta que esses são os elementos técnicos básicos da gestão por meio do COMPSTAT, mas que não deve ser relegada a necessidade de os elementos político e cultural serem considerados na adesão a esse novo modelo.

A premiação ou punição dos gerentes em relação à responsabilização das metas do programa é um dos predicados do COMPSTAT, sendo fundamental que o operador da segurança pública conheça o padrão de criminalidade de sua área de atuação e dedique-se para a redução dos índices de violência em sua região de responsabilidade.

Além disso, o chefe de unidade especializada deve atender às solicitações dos comandantes de área. Em termos de recompensas, elas giram em torno de promoção do comandante de área, caso os resultados sejam alcançados, enquanto a ascensão do chefe de unidade especializada geralmente está atrelada ao atendimento das requisições dos comandantes de área (Weisburd et al., 2003).

Outra característica é a utilização da estratégia de solução de problemas, desde os mais simples aos mais complexos, com suporte na organização do comando por área geográfica, o que permite melhor análise das informações, ainda que com menor autonomia para determinar as rotinas operacionais de patrulhamento, ou os limites da área de patrulha. Os gerentes intermediários geralmente possuem autoridade para aprovar requisições de horário flexível ou mobilizar equipes de unidades especiais, tipo SWAT (*Special Weapons and Tactics*)², para operações específicas, e alocam pessoal em novas áreas, unidades e horários para lidar com um dado problema.

Moore (2003) destaca o grau em que os departamentos que adotam o COMPSTAT utilizam-se de análise sofisticada dos dados da criminalidade, sendo o mapeamento da criminalidade central, nesse caso,

para melhoria da capacidade de entendimento do contexto daquela área policial, variando apenas o grau em que os dados estão disponíveis para análise. A vantagem de se dispor da informação é a oportunidade de avaliar o desempenho do responsável de área sob diferentes dimensões, bem como auxiliar os gestores na identificação dos motivos de suas falhas e de seus sucessos em lidar com a criminalidade em sua jurisdição.

Mastrofski (2002), Skolnick e Fyfe (1993), e, Walker (1992) ressaltam que, não obstante os seus valiosos conceitos, os modelos de policiamento de aproximação com a comunidade ainda suscitam alguns problemas, pois não podem ser tomados como a única solução para eliminação do crime na sociedade. No entanto, revelam uma evolução no modelo de articulação das instituições do sistema de justiça criminal com a sociedade.

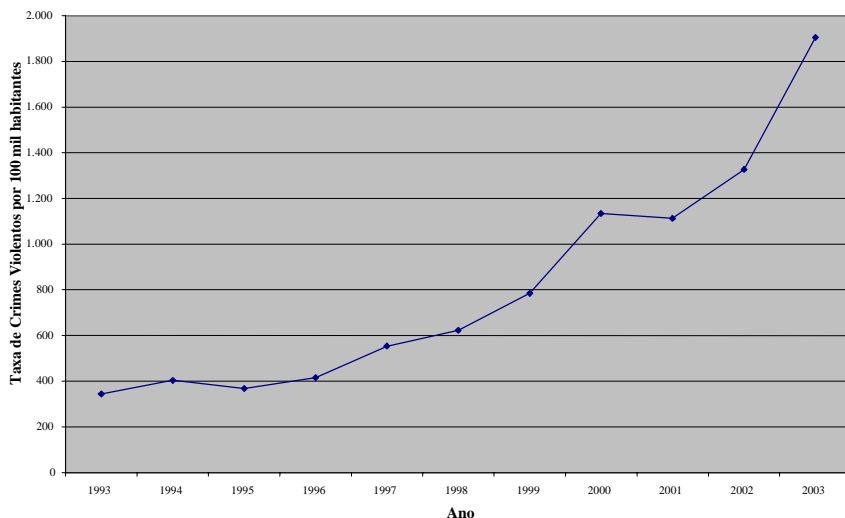
III. A experiência de Belo Horizonte

Belo Horizonte é a capital e maior cidade do Estado de Minas Gerais, contando com uma população aproximada de 2,2 milhões de habitantes (IBGE, 2000). As últimas três décadas do século XX foram marcadas por um crescimento desordenado e os problemas de transporte e trânsito, a degradação ambiental e as desigualdades sociais, bem como o aumento dos índices de criminalidade e violência, tornaram-se algumas das maiores preocupações dos cidadãos.

A descrição dos fatores relativos à criminalidade e violência, além de aspectos administrativos da organização policial, permite um entendimento maior da realidade em que ela se insere e os mecanismos de institucionalização dos novos modelos de policiamento. Lynch (1995) e Bayley (2001) revelam que o aumento das taxas de criminalidade leva o Poder Público, geralmente a partir da mobilização da opinião pública, à elaboração e implementação de políticas públicas de controle da criminalidade. Kelling e Sousa Júnior (2001) recomendam a utilização de índices de criminalidade que envolvam um espectro amplo da atividade criminosa como a taxa de crimes violentos, e não unicamente os homicídios. Esses últimos, pela confiabilidade na obtenção dos dados e sua comparabilidade efetiva, têm sido utilizados largamente em estudos internacionais (Lynch, 1995; OMS, 2002). Além disso, Batitucci (1998), Cano e Santos (2001) e Castro et al. (2004) sugerem a análise desse tipo de índice, pois, em geral, está associado a outros tipos de delitos de menor gravidade, como furtos, roubos e assaltos.

Em Belo Horizonte, há um aumento significativo das taxas de crimes violentos (homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo e roubo a mão armada), no período de 1986 a 2003. Batitucci (2003) ressalta que a taxa de crimes violentos saiu de um patamar de 207 ocorrências para um grupo de 100 mil habitantes para 1.137 ocorrências, em 2000. Esses índices, segundo o autor, mostram, no mínimo, uma perda da capacidade das instituições do sistema de justiça criminal para lidar com o fenômeno da violência e criminalidade. O interessante é que tal fenômeno ocorreu na mesma época da redemocratização do país. Esses índices tiveram um acentuado crescimento, a partir de meados da década de 1990 (Figura 1)

Figura 1 - Taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes, Belo Horizonte, 1993-2003.



Fonte: FJP, 2004.

Comparando-se o histórico das taxas de crimes violentos em Belo Horizonte para o período entre 1993 e 2003, verifica-se um aumento de 452% nas taxas médias por 100 mil habitantes. Assim, enquanto no ano de 1993 registrou-se uma taxa média de 344,92 ocorrências de crimes violentos por 100 mil habitantes, em 2003, essa taxa foi de 1.903,98. Índices tão contundentes pressionaram a organização policial a envidar esforços para o combate a esse fenômeno.

Pela análise espacial da violência, demonstra-se que ela se concentra em alguns nichos da cidade brasileira, pois das 82 unidades de planejamento da Prefeitura de Belo Horizonte, os maiores índices estavam concentrados em seis delas, que são contíguas a outras áreas violentas, conformando uma grande região violenta no município (Beato Filho, 2002).

O aumento dos índices de criminalidade e a constatação de que ações tradicionais de combate à violência e ao crime não estavam resultando em maior segurança da população, levou inicialmente a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) a procurar "novas formas de produção de serviços de segurança pública", a partir de 1998. Essa nova estratégia, denominada "Polícia de Resultados", voltou-se para uma análise em função daquele ambiente específico com que a organização policial estava interagindo, enfatizando-se seu cunho preventivo. Souza (2003, p. 243) descreve que a iniciativa surgiu em Belo Horizonte, no Comando de Policiamento da Capital (CPC), área do 8º Comando Regional de Polícia Militar (CRPM), tendo como pressuposto a idéia da comunidade como portadora de racionalidade social e política e "agente principal para alcançar com profundidade os problemas relacionados à criminalidade e violência".

Com financiamento federal obtido no escopo do Plano Nacional de Segurança Pública e parcerias internacionais e nacionais, montou-se um

aparato para mapeamento da criminalidade e violência baseado no geoprocessamento, inicialmente na capital do Estado e com planos de expansão para outras grandes cidades, formando o embrião do que passaria a integrar o Centro Integrado de Comunicações Operacionais (CICOp), órgão de coordenação e controle operacional, ligado ao comando geral. Essa ação foi favorecida pela parceria entre a organização policial e a universidade, inicialmente por meio do projeto “Mapa” da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), por meio do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), que foi financiado com recursos da Fundação Ford.

O projeto permitiu que se consolidasse a utilização de informações das ocorrências registradas pela PMMG para efeitos de planejamento operacional e elaboração de projetos para monitoramento e controle da criminalidade. Iniciou-se a organização da base de dados para sua utilização de forma georeferenciada, o treinamento de policiais para análise da criminalidade e a expansão desse sistema para efetuar análises no âmbito das unidades operacionais, para o planejamento do policiamento nas ruas. Organizou-se a base de dados a partir das ocorrências policiais da Polícia Militar, dados de geoprocessamento da Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (PBH) e dados populacionais da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). O treinamento foi ministrado pela UFMG e colocado em prática com o geoprocessamento das ocorrências e análise estatística de ocorrências por membros da instituição policial, que repassavam aos policiais das áreas geográficas de âmbito da companhia os dados com os principais tipos de delitos, a distribuição espacial naquela jurisdição, dia, horário e local dos eventos criminosos, permitindo a identificação em mapas da região dos locais de maior incidência criminal e o seu padrão de acontecimentos. Baseados nessas informações, os responsáveis pelas companhias estavam aptos a detalhar um planejamento de emprego operacional (PLEMOP), com os resultados a serem obtidos.

O comandante do CPC á época promoveu parcerias com universidades e centros de pesquisa, alavancou recursos internacionais para o provimento de novos equipamentos de suporte ao geoprocessamento, e adotou procedimentos muito semelhantes ao COMPSTAT desenvolvido por William Bratton, quando era chefe de polícia de Nova Iorque, que utilizou ferramentas gerenciais como um dos elementos resgatados na prática de combate à violência e criminalidade pela polícia (Bratton; Knobler, 1998), e conseguiu diminuir os índices de criminalidade naquela cidade. Coincidentemente, em setembro do ano 2000, o comandante do CPC, juntamente com dois de seus oficiais que o assessoravam e um professor da Universidade Federal de Minas Gerais, visitaram o Departamento de Polícia de Nova Iorque (NYPD), para verificar como os princípios divulgados por Bratton eram praticados. Na volta dessa viagem técnica, o grupo de oficiais, apoiados por membros da universidade, aprofundou a aplicação desse novo modelo de policiamento.

Com esse sistema, iniciou-se a produção de mapas digitalizados com diversas temáticas, incluindo informações a respeito de dados censitários e registro de ocorrências policiais atendidas num determinado local. Com a

maior visualização dos crimes, realiza-se a análise específica da criminalidade naquela região, o que possibilita a discussão das medidas a serem efetivadas e as metas a serem delineadas para as unidades. Ressalta-se ainda que, baseado nesses dados, semanalmente o comandante do policiamento da capital reunia-se com comandantes de companhias e membros da comunidade para discutir os índices de criminalidade e as ações desenvolvidas pelo conselho para superá-los. Em reuniões públicas, todos eram cobrados quanto aos resultados e ações preventivas a serem desenvolvidas, nos mesmos moldes daquele desenvolvido em Nova Iorque.

Silva (2004) lembra ainda que foram realizadas ações voltadas para a revitalização do arranjo físico das unidades operacionais, com elaboração de projeto arquitetônico padrão, para melhoria da visibilidade e acesso à população, desmembramento da companhia da sede do Batalhão, dotação de equipamentos de informática, de proteção individual e de comunicações. Em termos de recursos humanos, também foi treinado um policial (na maioria das vezes no posto de sargento), para exercer as atividades de analista criminal da companhia, e assim ordenar dados e informações sobre a criminalidade, de acordo com a área geográfica sob jurisdição da unidade operacional, o que facilitaria a análise, definição de prioridade com a comunidade e emprego policial, ressaltando a importância do aspecto da territorialidade no projeto.

A utilização desses procedimentos reforça a tentativa de modificação de uma ação de natureza reativa para uma preventiva por parte da PMMG, em que a escolha do patrulhamento, itinerário e lançamento dos policiais em locais específicos advém da análise das informações espaciais e temporais, minimizando o contexto de oportunidade para que determinado crime aconteça. Incentiva-se ainda o compromisso com os resultados e o uso adequado da força pelos policiais e de respeito aos direitos humanos (Cruz, 2005). Soma-se a essas ações o envolvimento das comunidades com a constituição de Conselhos Comunitários de Segurança Pública (CONSEP's), voltados para a adoção do policiamento orientado para a solução de problemas e maior proximidade com a comunidade.

Em termos de reordenamento geográfico, a cidade de Belo Horizonte foi inicialmente dividida em 26 companhias especiais de policiamento, adequadas posteriormente para 24 companhias, e para cada uma foi instituído um conselho comunitário de segurança, com o papel de auxiliar no planejamento, junto com a polícia, das estratégias de policiamento e programas de prevenção naquela área. De modo geral, o conselho tinha como componentes o comandante da companhia, representantes da prefeitura, das associações de moradores e outras entidades. Promoveu-se ainda o treinamento dos policiais militares para sua atuação comunitária, incluindo na grade disciplinar o método de solução de problemas, utilização de estatísticas baseadas nos dados gerados pelo geoprocessamento e identificação dos locais de ocorrência da maioria dos crimes, consolidando o escopo do projeto "Polícia de Resultados".

Em 2001, essa articulação ganhou força, com a implementação a partir de financiamento federal e apoio técnico da UFMG do Centro Integrado de Comunicações Operacionais (CICOP), que permitiu a análise dos

dados do geoprocessamento e o gerenciamento dos dados estatísticos dos crimes na Região Metropolitana de Belo Horizonte, possibilitando empregar com maior efetividade os recursos policiais disponíveis para o combate à criminalidade.

A Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, ao verificar as ações dos conselhos e as exigências da população para uma maior interação entre a comunidade e os órgãos municipais visando à solução de alguns problemas relativos à criminalidade, realizou um esforço para atender a algumas reivindicações dos conselhos, por meio de suas administrações regionais. Além disso, a Prefeitura da capital aportou recursos da ordem de US\$ 2 milhões de dólares para a compra de veículos, armamentos e equipamentos para a organização policial militar dar melhor apoio aos conselhos. Cabe ressaltar que a obrigação de dar suporte orçamentário para as organizações policiais é da instância estadual, no caso brasileiro.

Outras experiências recentes foram as mobilizações comunitárias em regiões com alto grau de incidência de homicídios na capital, em que a polícia reforçou o policiamento e, paralelamente, outras agências do governo proviam serviços diretos à comunidade, como atendimento médico e odontológico, incentivo à educação, trabalho e renda, em parceria com organizações não-governamentais, universidades e igrejas. Essa mobilização de agentes do Estado e comunidade em áreas de alta incidência de homicídios tem mostrado resultados preliminares de redução desse tipo de delito (Castro et al., 2004).

Sob o nome de "Fica Vivo", esse projeto de controle de homicídios foi adotado inicialmente em área de grande incidência de homicídios, o aglomerado do Morro das Pedras, na região centro-sul da capital mineira, em que viviam aproximadamente 30.000 pessoas, sem acesso a equipamentos de lazer e com bens e serviços de consumo coletivo precários para a demanda dos moradores. Com base na metodologia de solução de problemas, foram feitas algumas intervenções, com o envolvimento das organizações policiais (federal, civil e militar), agências municipais, associação de comerciantes, universidades e outras organizações não-governamentais, movimentos sociais e da comunidade local, e foram obtidos alguns resultados promissores. A partir de agosto de 2002, ações preventivas foram implementadas, gerando a redução dos números de homicídios no local (Beato Filho et al., 2003).

O fortalecimento da Ouvidoria de Polícia, entidade de controle externo das organizações policiais, que era ligada diretamente ao governador, e havia sido instalada em 1998, também foi outra iniciativa de aproximação da comunidade com os órgãos de defesa social pelo Estado, com substancial aumento de 368% no número de denúncias entre 1998 e 2003, e uma estabilização nos últimos três anos, em torno de 684 casos anuais. Assim, como os crimes violentos têm se concentrado em poucos municípios do Estado, constata-se uma elevada centralização no número de denúncias em alguns municípios, principalmente na capital do Estado, que foi responsável por 53% do total de denúncias em 2003 (Ouvidoria..., 2004).

Um fator novo na segurança pública da cidade foi a organização e instalação da Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte, no ano de

2003, com a finalidade de proteção dos bens e instalações que constituem o patrimônio do município, bem como garantir a segurança nos órgãos públicos. Por meio da Lei n. 8.486, de 20 de janeiro de 2003, foi criada a Guarda Municipal Patrimonial de Belo Horizonte, tendo como justificativa, prevista na Constituição Federal, o aumento de ocorrências policiais em repartições públicas municipais, principalmente em escolas e postos de saúde. Contando com aproximadamente 500 guardas de efetivo, atua em locais públicos da cidade auxiliando na segurança e aliviando parte do policiamento ostensivo da polícia. Outra parceria da Prefeitura, Governo do Estado e Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL/BH) voltada para segurança pública foi a implementação de 72 câmeras de segurança na área central da cidade, conhecida como hipercentro, e que foram instaladas ao final de 2004, para monitoramento durante 24 horas por dia pela PMMG, para inibição dos crimes na região comercial, no projeto alcunhado de "Olho Vivo".

A fim de racionalizar as ações empregadas na prevenção e repressão à criminalidade, sobretudo a violenta, no início de 2003, o governo estadual recém-eleito modificou o arranjo institucional na gestão de segurança pública, criando a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS). Visando melhorar as ações de preservação da ordem pública e aplicação da lei, bem como a redução dos índices de criminalidade e solução dos problemas do sistema prisional e penitenciário, a nova secretaria agrupou o sistema de defesa social do Estado composto das organizações policiais, administração penitenciária, defensoria pública, corpo de bombeiros e atendimento ao menor em conflito com a lei, em uma única secretaria. A principal alteração foi modificar o *status* das organizações policiais – Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar que, embora ligadas ao governador, conforme determina a Constituição estadual, passaram a ficar subordinadas operacionalmente à SEDS, ou seja, a política pública de defesa social passa a ser orientada por uma única pasta governamental, no sentido de evitar ações fragmentadas. Iniciou-se com maior ênfase a integração entre as organizações policiais, o que levou à expansão dos princípios da "Polícia de Resultados" para as outras instituições do sistema, com a ampliação do método baseado nas premissas do COMPSTAT norte-americano.

A perspectiva de integração entre as organizações policiais, civil e militar, o Corpo de Bombeiros e o sistema penitenciário pela Secretaria de Estado de Defesa Social, levou à criação de um único sistema de informações que implicasse na correta "arquitetura" de um serviço de compartilhamento e junção dos dados produzidos, incluindo nesse escopo a interface com o Ministério Público e o Poder Judiciário, para abarcar os principais atores do sistema de justiça criminal. Para articular a integração das informações criminais ao planejamento operacional das instituições envolvidas, foi concebido o Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), com o objetivo de permitir a gestão das informações de defesa social relacionadas às ocorrências policiais e de bombeiros, à investigação policial, ao processo judicial e à execução penal, respeitadas as atribuições legais dos órgãos que o compõem.

As ações iniciais da nova secretaria voltaram-se para a implementação do Sistema Integrado de Defesa Social (SIDS), calcada inicialmente na integração de informações dos órgãos e entidades do

sistema de justiça criminal, proporcionando o compartilhamento de tecnologia e informações visando um trabalho articulado. As principais dificuldades encontradas relacionaram-se à existência de sistemas específicos de cada uma das instituições, que não se comunicavam de modo corporativo entre si, além das dificuldades de alocação de pessoal e espaço físico para constituição do núcleo central do sistema. Para superação dessas dificuldades, estruturou-se o SIDS por meio de dois centros, o Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS) e pelo Centro Integrado de Atendimento e Despacho (CIAD).

O CIAD é uma central única de atendimento de chamadas emergenciais policiais e de bombeiros e despacho integrado de veículos operacionais, onde se processa o início do ciclo das ações, independente de onde o fato tenha dado entrada no sistema (via telefone, iniciativa das organizações policiais, contato pessoal, etc.). Originado da ampliação e transformação do CICOP, é responsável pelo recebimento e distribuição de ocorrências, a serem encaminhadas segundo as competências legais.

O atendimento às emergências do cidadão, que antes era feito por intermédio de três centros distintos, da Polícia Militar, através do telefone 190, da Polícia Civil, via telefone 147 e do Corpo de Bombeiros com o número 193, passaram a ser centralizados em um mesmo espaço físico. A localização única e a centralização do atendimento das chamadas telefônicas permitiram maior agilidade na comunicação das ocorrências e no despacho de recursos operacionais de polícia e de bombeiros, seja no atendimento de demandas de competência específica de cada órgão, seja naquelas ocorrências de alta complexidade, cuja solução envolve o trabalho conjunto das instituições. Além da integração física, a capacidade de atendimento a chamadas foi ampliada, com a contratação de atendentes civis, permitindo melhor alocação do efetivo operacional nas ruas. Essa integração, ainda em andamento, provocou diversas discussões quanto à adequação de jornada de trabalho de servidores de distintas instituições, padronização do processo de trabalho, hierarquização de cargos e atividades, disposição física dos equipamentos e mobiliários, além da priorização de operações entre as organizações envolvidas.

Um meio de aprimorar a integração operacional do CIAD está sendo otimizado por meio da implantação de um novo sistema de captação e processamento das chamadas de emergências policiais e de bombeiros, denominado Módulo de Controle de Atendimento e Despacho (CAD). Sua interface agrega facilidades para o trabalho dos atendentes e despachantes de viaturas.

No futuro, há uma previsão do uso de ferramentas informatizadas de geoprocessamento que permitirá ao CIAD visualizar o posicionamento do solicitante, por meio de dados de localização geográfica, bem como gerenciar o emprego de recursos veiculares e humanos mais próximos do local do fato.

O Centro Integrado de Informações de Defesa Social (CINDS) foi concebido como o espaço organizacional responsável pelo desenvolvimento e implementação dos módulos de investigação policial, processos e execução penal. Essa integração abrange todas as bases de dados do sistema,

de forma a permitir o cruzamento das diversas variáveis que possam, de alguma forma, facilitar o trabalho de investigação, processual e de execução penal, completando assim o ciclo criminal. O CINDS manterá Núcleos Integrados de Apoio à Investigação Especializada destinados à produção de conhecimento e análise de dados sobre a conjuntura e a estrutura da criminalidade no Estado. Os dados do CINDS também serão analisados pelo Armazém de Informações de Defesa Social, com o intuito de fornecer informações voltadas ao auxílio da investigação e da persecução criminal, através de pesquisas direcionadas. A integração do sistema de informações criminais está sendo complementada pela viabilização do planejamento operacional integrado entre as polícias civil e militar.

O novo desenho da gestão da segurança pública em Minas Gerais tem como eixo principal a integração operacional das organizações policiais, a partir das áreas integradas de segurança pública que coligiram os mesmos limites das companhias de polícia militar e das delegacias de polícia civil, que passaram a ter a mesma jurisdição territorial. Criou-se na área de Belo Horizonte uma Região Integrada de Segurança Pública (RISP), coordenada pelo chefe do 1º Departamento de Polícia Civil e pelo comandante da 8ª Região de Polícia Militar (o antigo Comando de Policiamento da Capital), que é composta por seis ACISPs (Áreas de Coordenação Integrada de Segurança Pública), formadas por seis batalhões de polícia militar e seis delegacias seccionais, às quais estão subordinadas 24 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), formadas por companhias de polícia militar e delegacias distritais de polícia civil.

A definição de circunscrições comuns, aliada ao mapeamento criminal, permitirá uma melhor qualificação e unificação das informações, otimizando as atividades de investigação e análise criminal. Espera-se que a eliminação da sobreposição de comandos de batalhões e delegacias proporcione melhor atendimento, com mais agilidade nos registros de ocorrências, bem como maior eficiência do trabalho policial, reduzindo as taxas de criminalidade. Para tal, introduziu-se um boletim unificado de ocorrências que segue todo o procedimento operacional, com um registro único de defesa social.

Em termos operacionais, instituiu-se o COMPSTAT através do procedimento denominado “Integração e Gestão da Segurança Pública” (IGESP), definido como um modelo de gestão que se constitui no compartilhamento de informações e na implantação de ações conjuntas das organizações do sistema, capazes de abarcar as diversidades de fenômenos que compõem o problema da criminalidade urbana.

Com o IGESP, buscou-se implementar uma metodologia de desenvolvimento, monitoramento e avaliação do trabalho em conjunto entre as polícias civis e militares na cidade de Belo Horizonte, estabelecendo mecanismos de planejamento nos níveis estratégico, tático e operacional. Através de reuniões semanais no âmbito da Área Integrada de Segurança Pública (AISP), e mensais das Áreas de Coordenação de Segurança Pública (ACISP), avaliam-se os eventos criminais naquela área, os principais problemas relacionados a ordem pública e aplicação da lei. Assim, no plano operacional, os policiais civis e militares devem planejar em conjunto, definindo metas e objetivos a serem alcançados em período estipulado pela

própria equipe, devidamente registrado para comparações posteriores. Incentiva-se a participação da comunidade, ainda que isso não seja uma prática usual verificada nesse início.

Em uma sala de avaliação preparada para reuniões de avaliação de desempenho e solução de problemas, os policiais militares e civis são confrontados quanto ao alcance das metas. Essas reuniões coordenadas por gestores da Secretaria de Estado de Defesa Social, ladeados pelos dirigentes das organizações policiais da respectiva área, cobram o cumprimento das metas acordadas e discutem as possíveis soluções, acordando novos resultados a serem obtidos e apresentados na reunião seguinte. Iniciadas em julho de 2005, o IGESP vem se consolidando como a parte mais visível da integração operacional das organizações policiais, com adaptações de ambas as partes e resultados iniciais promissores, no sentido de racionalização de ações para o enfrentamento da criminalidade em Belo Horizonte.

Inicialmente, as reuniões apresentavam aos dirigentes da SEDS as reivindicações dos policiais quanto ao suporte material e de pessoal para realização de suas atividades, mudando o foco quando do atendimento dessas solicitações para a solução para os problemas de violência e criminalidade daquela área respectiva. O acompanhamento, ainda que recente dos índices e ações integradas, revelam as profundas diferenças entre as organizações policiais, mas apontam para a necessidade de trabalho conjunto como meio de superação dessas distinções, para atingir aos resultados demandados pela cúpula das instituições. Além disso, há um movimento para melhoria de articulação entre as organizações policiais e outras instituições do sistema, como o Ministério Público, e ainda de serviços à comunidade, como a Prefeitura Municipal, a concessionária de energia, operadora do transporte e trânsito, unidades de saúde, dentre outras.

Reuniões semanais do Conselho de Defesa Social, composto pela cúpula da Secretaria de Estado de Defesa Social, com o *staff* da Secretaria, os comandantes das organizações policiais e Corpo de Bombeiros, são realizadas para avaliar as políticas e programas implementados. O que prevalece é a cobrança direta e pública do comprometimento dos dirigentes das instituições componentes do sistema de justiça criminal na esfera do Executivo para solução de problemas relacionados à violência e criminalidade e das ações e resultados acordados.

Os principais desafios relacionam-se à necessidade de um realinhamento cultural e aprimoramento na gestão das organizações que compõem o sistema, como meio de consolidação e expansão dessa nova tecnologia de gestão, de modo a ampliar os mecanismos de governança na segurança pública.

IV. Considerações finais

Os desafios para a consolidação de novos meios de articulação institucional na segurança pública são distintos, no caso da ação da Secretaria de Estado de Defesa Social, a partir da experiência de Belo Horizonte-MG. Em um contexto marcado pelos altos índices de criminalidade e violência, não se pode conceber a existência de um sistema de justiça criminal

sem uma concretização dos modelos de aproximação da população na resolução dos problemas da segurança pública. Para essa consolidação, são necessárias medidas, como o pleno financiamento das ações para a segurança pública, o envolvimento de toda a organização no processo, a sensibilização da comunidade para atuação conjunta e o convencimento dos parceiros institucionais quanto aos benefícios da adoção dessa nova tecnologia de gestão, para assim merecer os títulos dados aos seus programas de integração e defesa social.

Cruz (2005) sugere que a adoção do novo modelo de gestão deveria permear todas as instituições do sistema de justiça criminal, com o envolvimento de seus membros, e promover a expansão da descentralização, minimizando o sistema de comando e controle hierárquico ainda altamente centralizado.

Outro destaque deveria ser dado para a *accountability*, com os membros das instituições envolvidas sendo responsabilizados pelas suas decisões e seus efeitos, diminuição de níveis na estrutura de comando e controle entre a Secretaria de Estado de Defesa Social e as demais instituições, ampliação na contratação de civis para cargos especializados, com ênfase maior nos resultados, e não na atividade meio (CRUZ, 2005).

No âmbito operacional, o acompanhamento por base geográfica, ações de prevenção e adoção da metodologia de solução de problemas estão entre as medidas adotadas inicialmente, mas que devem ser amparadas por um efetivo programa de treinamento e sensibilização dos membros das instituições do sistema de defesa social, para um realinhamento cultural que possibilite o fortalecimento dessa iniciativa de ampliação de mecanismos de governança na segurança pública frente à sociedade.

A busca de legitimidade do novo modelo de integração culminou nos investimentos no processo de acompanhamento de informações sobre a produção dos serviços de polícia e da dinâmica da criminalidade baseada no mapeamento e geoprocessamento das informações. A operacionalização do COMPSTAT tem seu referencial nas reuniões da cúpula da Secretaria de Estado da Segurança Pública com os comandantes das organizações policiais por áreas geográficas. Denominadas de IGESP, eram um outro modo de legitimar e cobrar os resultados do novo modelo implementado, com a confrontação entre o planejado e os resultados obtidos, com o contínuo acompanhamento da dinâmica da criminalidade e periodicidade desse sistema de reuniões.

Com isso, as ações implementadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte são um esforço ainda tímido no que tange à mudança na estrutura institucional e legal do sistema de justiça criminal e no delineamento de políticas de segurança pública, diante do alto estágio da violência e criminalidade local. O fortalecimento da atuação do policiamento comunitário, a partir dos Conselhos Comunitários de Segurança Pública, para consolidar a aproximação entre a população e os órgãos policiais, além da mudança de padrão de atuação da polícia, voltada para procedimentos de prevenção da criminalidade e violência na produção de seus serviços, propiciaria uma maior *accountability* das práticas de implementação das políticas de segurança pública, efeito ainda pouco analisado.

Urge uma diretriz política assertiva e que envolva um número maior de atores comprometidos com os resultados para a comunidade, concomitante com um maior investimento na prevenção, através de políticas públicas de longo prazo, para institucionalização de práticas de envolvimento com a comunidade e fortalecimento dos laços de controle social.

Notas

1. Thibault et al. (2004) revela que o nome COMPSTAT teve origem em um arquivo de computador chamado de *Compare Stats* para o relatório anual de estatísticas criminais da cidade de Nova Iorque, em 1994. Kelling e Sousa Júnior (2001) destacam que há controvérsias quanto à origem do nome, entendido como redução de *comparative statistics* ou *computer statistics*, enquanto para Walsh (2001) advém do diminutivo para *computer comparison statistics*.
2. Trata-se de unidades especializadas na negociação de eventos críticos com tomada de reféns e equipes treinadas para lidar com incidentes violentos ou de controle de multidões, por exemplo (REISS, 1992). No Brasil, unidades similares são encontradas em todas as organizações policiais, com denominações como Batalhão de Operações Especiais, Delegacia Especializada de Operações Especiais, entre outras.

Referências

- ADORNO, Sérgio. A violência na sociedade brasileira: um painel inconcluso em uma democracia não consolidada. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 10, n. 2, p. 299-342, jul./dez. 1995.
- BARAT, Josef. O estado brasileiro como refém das políticas de curto prazo. *Cadernos Fundap*, São Paulo, n. 22, p. 62-68, 2001.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. *Conjuntura criminal on-line*: município de Belo Horizonte (1986-2000). Belo Horizonte: Núcleo de Estudos em Segurança Pública; Fundação João Pinheiro. 2003. Disponível em: <<http://www.fjp.gov.br/produtos/cees/nesp/>>. Acesso em: 12 ago. 2003.
- BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. O homicídio em quatro regiões metropolitanas brasileiras: dados do sistema de informações sobre mortalidade. In: REUNIÃO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS, ANPOCS, 22., 1998, Caxambu, Minas Gerais. *Anais...* São Paulo: ANPOCS, 1998.
- BAYLEY, David H. *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*. Issues in international crime. Washington, D.C.: National Institute of Justice, U.S. Department of Justice, 2001.
- BAYLEY, David H. *Police for the future*. Oxford: Oxford University Press, June, 1994.
- BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Crime e políticas sociais. In: INSTITUTO LATINO AMERICANO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A PREVENÇÃO DO DELITO E TRATAMENTO DO DELINQUENTE (ILANUD) (Org.). *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. São Paulo: Ilanud, 2002.
- BEATO FILHO, Cláudio Chaves; SOUZA, Robson Sávio Reis; OTTONI, Marcelo;

- FIGUEIREDO, Bráulio; SILVEIRA, Andréa Maria. Programa Fica Vivo: ações simples, resultados efetivos. *Informativo CRISP*, Belo Horizonte, ano 1, n. 5, fev. 2003.
- BOWLING, Benjamin. The rise and fall of New York murder: zero tolerance or crack's decline? *British Journal of Criminology*, v. 39, n. 4, p. 531-554, 1999.
- BRASIL. Ministério da Justiça. *Projeto Segurança Pública para o Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Segurança Pública; Imprensa Nacional, 2003.
- BRATTON, William; KNOBLER, Peter. *Turnaround: how America's top cop reverse the crime epidemic*. New York: Random House, 1998.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. São Paulo: Edusp; Paralelo 34, 2000.
- CANO, Ignacio; SANTOS, Nilton. *Violência letal e desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2001.
- CASTRO, Mônica S. Monteiro de; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; ASSUNÇÃO, Renato M.; BEATO FILHO, Cláudio Chaves. Regionalização como estratégia para a definição de políticas públicas de controle de homicídios. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 5, p. 1.269-1.280, set./out. 2004.
- COELHO, Edmundo Campos. A criminalidade urbana violenta. *Dados: Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, IUPERJ, v. 31, n. 2, p. 145-183, abr./jun. 1988.
- CRANK, John P. Institutional theory of police: a review of the state of the art. *Policing: an international journal of police strategies & management*, Bradford, v. 26, n. 2, p. 186-207, 2003.
- CRUZ, Marcus Vinicius G. *Para administrar a ordem pública e a aplicação da lei: formas de policiamento em uma perspectiva comparada Brasil-Estados Unidos*. Tese (Doutorado em Administração) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.
- ECK, John E.; SPELMAN, William. Problem-solving: problem-oriented policing in Newport News. *Research in Brief*, Washington, D.C., National Institute of Justice, Jan. 1987.
- FRÜHLING, Hugo E. La policia comunitaria en América Latina: una análisis basada en cuatro estudios de caso. In: FRÜHLING, Hugo E.(Ed.). *Calles más seguras: estudios de policia comunitaria en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). *Dados da criminalidade 2003*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.(mimeo).
- GIDDENS, Anthony. *O Estado-nação e a violência*. São Paulo: Edusp, 2001.
- GOLDSTEIN, Herman. *Policiando uma sociedade livre*. São Paulo: Edusp, 2003.
- GREENE, Jack R. Community policing in America: changing nature, structure, and function of the police. *Criminal Justice*, n. 3, p. 299-363, 2000.
- GREENE, Judith A. Zero tolerance: a case study of police policies and practices in New York City. *Crime & Delinquency*, v. 45, n. 2, p. 171-187, Apr. 1999.
- HUMAN RIGHTS WATCH. *O Brasil atrás das grades*. New York: Human Rights Watch, 1998.

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Síntese de Indicadores Sociais 2003*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004. (Estudo, Pesquisa e Informação Demográfica e Sócio-Econômica, n. 12).
- KELLING, George L.; SOUSA JÚNIOR, William H. *Do police matter?: an analysis of the impact of New York City's police reforms*. New York: The Manhattan Institute, Dec., 2001. (Civic Report, n. 22).
- KIM, W. Chan; MAUBORGNE, Renee. Tipping point leadership. *Harvard Business Review*, v. 81, n. 4, p. 60-70, Apr. 2003.
- LAB, Steven P.; DAS, Dilip K. *International perspectives on community policing and crime prevention*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2003.
- LEITE, Márcia Paula. *Trabalho e sociedade em transformação: mudanças produtivas e atores sociais*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2003.
- LEMGRUBER, Julita. O sistema penitenciário brasileiro. In: CERQUEIRA, Daniel; LEMGRUBER, Julita (Orgs.). *Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- _____. Uma boa experiência. *O Globo*, Rio de Janeiro, 22 dez. 2005. Opinião, p. 8.
- LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Ignacio. *Quem vigia os vigias?: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 2003.
- LIMA, Roberto Kant de; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula M. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-123, 2000.
- LION, Kristin Julie. *Reshaping brazilian law enforcement: an evaluation of community oriented policing projects in Belo Horizonte and São Paulo*. Master's Thesis ((Master's Thesis in Latin American Studies) - The University of Texas, Austin, Texas, 2004.
- LYNCH, James R. Crime in international perspective. In: WILSON, James Q.; PETERSILIA, Joan (Eds.). *Crime: public policies for crime control*. Oakland, CA: Institute for Contemporary Studies Press, 1995.
- MAGUIRE, Edward R. Structural change in large municipal police organizations during the community policing era. *Justice Quarterly*, v. 14, n. 3, p. 547-576, 1997.
- MAGUIRE, Edward R.; SHIN, Yeunhee; ZHAO, Jihong S.; HASSELL, Kimberly D. Structural change in large police agencies during the 1990s. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Bradford, v. 26, n. 2, p. 251-275, 2003.
- MASTROFSKI, Stephen D. Policiamento comunitário e estrutura da organização policial. In: BRODEUR, Jean-Paul (Org.). *Como reconhecer um bom policiamento: problemas e temas*. São Paulo: Edusp, 2002.
- MAWBY, Rob I. Approaches to comparative analysis: the impossibility of becoming an expert on everywhere. In: MAWBY, Rob I. (Ed.). *Policing across the world: issues for the twenty-first century*. London: Routledge, 1999.
- MICKLETHWAIT, John; WOOLDRIDGE, Adrian. *Os bruxos da administração*. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

- MOORE, Mark Harrison. Sizing Up COMPSTAT. *Criminology & Public Policy*, v. 2, n. 3, p. 469-494, 2003.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE (OMS). *Relatório mundial sobre violência e saúde*. Genebra: Organização Mundial de Saúde, 2002.
- OSBORNE, David; GAEBLER, T. *Reinventando o governo*. Brasília: MP Comunicações, 1994.
- OUVIDORIA DE POLÍCIA DE MINAS GERAIS. *A Ouvidoria agora vai falar: seleção de textos e Relatório 2003 da Ouvidoria da Polícia de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2004.
- PAIXÃO, Antônio Luiz. Segurança privada, direitos humanos e democracia: notas preliminares sobre novos dilemas políticos. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n. 31, p. 131-142, out. 1991.
- PASTORE, José; ROCCA, Denise Franco; PEZZIN, Liliانا. *Crime e violência urbana*. São Paulo: IPE-USP, FIPE, 1991. (Série Relatório de Pesquisa RP-47).
- POCHMANN, Márcio; AMORIM, Ricardo (Org.). *Atlas da exclusão social*. São Paulo: Cortez, 2003.
- REISS, Albert J. Police organization in the twentieth century" In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval (Eds). *Modern policing*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. *Análise da política penitenciária feminina do estado de Minas Gerais: o caso da Penitenciária Industrial Estevão Pinto*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.
- SILVA, Antônio Leandro Bettoni da. *Conselhos de Segurança Pública (CONSEP): a participação das comunidades locais na solução de problemas de segurança pública*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2004.
- SKOLNICK, Jerome H.; FYFE, James J. *Above the law*. New York: The Free Press, 1993.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. Bons Governos Salvam Vidas. *O Globo*, Rio de Janeiro, 18 mar. 2006. Opinião, p. 7.
- SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SORJ, Bernardo. *A nova sociedade brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasi, 2000.
- SOUZA, Renato Vieira de. *Do Exército Estadual à polícia de resultados: crise e mudanças de paradigmas na produção doutrinária da Polícia Militar de Minas Gerais (1969-2002)*. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.
- TAVARES-DOS-SANTOS, José Vicente. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da "modernidade tardia". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 3-12, jan./mar. 2004.

- THIBAUT, Edward A.; LYNCH, Lawrence M.; MCBRIDE, R. Bruce. *Proactive police management*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2004.
- UNESCO. Organização das Nações Unidas para Educação e Cultura. *Mapa da violência IV: os jovens no Brasil*. Brasília: UNESCO, 2004.
- WALKER, Samuel. *The police in America: an introduction*. New York: McGraw-Hill, 1992.
- WALSH, William F. COMPSTAT: an analysis of an emerging police managerial paradigm. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, Bradford, v. 24, n. 3, p. 347-362, 2001.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: UnB, 1994.
- WEISBURD, David; MASTROFSKI, Stephen D.; MCNALLY, Ann Marie; GREENSPAN, Rosann; WILLIS, James J. Reforming to preserve: COMPSTAT and strategic problem solving in American policing. *Criminology & Public Policy*, v. 2, n. 3, p. 421-456, 2003.
- WILSON, James Q.; KELLING, George L. Broken Windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic Monthly*, v. 249, p. 29-38, Mar. 1982.
- ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCWARCZ, Lilia Moritz, (Org). *História da vida privada no Brasil: contrastes da intimidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1998. v. 4. (História da vida privada no Brasil - Fernando A. Novais,Coord.).
- ZAVERUCHA, Jorge. *Polícia Civil de Pernambuco: o desafio da reforma*. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2003.
- ZHAO, Jihong "Solomon"; HE, Ni; LOVRICH, Nicholas P. Community policing: did it change the basic functions of policing in the 1990's? A national follow-up study. *Justice Quarterly*, v. 20, n. 4, p. 697-724, Dec. , 2003.

Capítulo 39 - Formação profissional do policial no Brasil: obstáculo ou acelerador na reforma da gestão da segurança pública e das práticas policiais?*

Paula Ferreira Poncioni**

Nas três últimas décadas, a questão do crime violento – os crimes contra o patrimônio, os homicídios, o crime organizado, particularmente, o narcotráfico – assume centralidade no debate público, em diferentes contextos nacionais. O seu aumento e a expansão de sua abrangência, especialmente nas regiões metropolitanas e periferias das grandes cidades, bem como a ineficácia de instituições tradicionais encarregadas da redução do crime e da violência – o sistema judiciário e, em particular, a polícia – têm levado a uma redefinição da questão como um dos principais e um dos mais graves problemas sociais urbanos, no final do século XX e começo do XX.¹

Acrescente-se a isso as transformações operadas nas formas de governo e nas relações sociais que crescentemente caracterizam a sociedade contemporânea – uma nova forma de Estado regulador, postulada em uma combinação neoliberal de competição de mercado, instituições privatizadas e formas descentralizadas de regulação do Estado, para citar

-
- Conferência Internacional sobre “Novas Direções na Governança da Justiça e da Segurança”. Agradeço ao professor Paulo Mesquita Neto pela leitura atenciosa e pelos comentários e críticas dirigidas à primeira versão deste artigo. No entanto, como, não foi possível incorporar plenamente suas sugestões, assumo integralmente a responsabilidade quanto aos problemas e equívocos que porventura estejam contidos no texto ora apresentado.

** Doutora em Sociologia pelo Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Estagiou pelo Programa Estágio de Aperfeiçoamento (PDEE-CAPES) no Centro de Criminologia da Universidade de Toronto. Atualmente desenvolve na UFRJ o projeto de pesquisa *Um olhar sobre as políticas públicas na área de segurança através da formação profissional do policial*, com apoio da Fundação de Apoio e Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Suas principais publicações são: *The construction of the police professional identity in Rio de Janeiro, Brazil*, Centre of Criminology, University of Toronto, Canada, 2002; *A cultura policial e o policial civil carioca*. In: Dulce Pandolfi et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, 1999 (em co-autoria com Marcos Luiz Bretas). Participa frequentemente de congressos, seminários, mesas-redondas, cursos, debates que envolvem a temática da segurança pública. Orientou diversos trabalhos e participou de bancas examinadoras de trabalhos de conclusão de curso de graduação e dissertações de mestrado em diferentes universidades do país, envolvendo os seguintes temas: polícia, violência, cidade, democracia; representações sociais, etc.

apenas algumas – que estão dando origem a novas maneiras de conceber o controle do crime e o combate à insegurança.

Nesse contexto, tem sido tema fundamental no debate a necessidade de se pensar modelos alternativos de gestão da segurança, com vistas a um desempenho mais eficiente e mais efetivo na condução da ordem e da segurança públicas na contemporaneidade, o que tem acarretado conseqüências imediatas sobre o papel, as funções e o lugar da polícia na governança da segurança.²

Sob esse ponto de vista, destaca-se da experiência internacional uma profusão de propostas relacionadas a novas alternativas de políticas de segurança pública, com diferentes projetos de prevenção da violência e de redução da criminalidade, para suplantarem um modelo profissional de polícia reconhecidamente em crise para equacionar os graves problemas contemporâneos de segurança pública.

No Brasil, um exame da questão da segurança pública indica que, pelo menos desde meados dos anos 70, há um aumento crescente e ininterrupto da criminalidade e da violência, especialmente nas regiões metropolitanas e periferias das grandes cidades do país, e que o sistema judiciário, em especial a polícia, tem se revelado ineficaz para o enfrentamento da questão.

Verifica-se que, ao longo desse período, as agências policiais, pressionadas freqüentemente pelos meios políticos, comumente com uso eleitoral, para darem respostas imediatas contra crime, como também premiados pela escassez crônica de recursos, tendem cada vez mais para a utilização de recursos arbitrários nas atividades por eles realizadas. Como exemplo, pode-se observar o gradativo desprezo no uso dos mecanismos legais para as ocorrências criminais que não são consideradas pela polícia como os crimes mais “sérios” e “importantes”, e que, por esse motivo, não obtêm a atenção policial³. Procedendo dessa maneira, são ampliados os mecanismos informais das práticas policiais, e certas ocorrências são transformadas em uma área privilegiada de atenção, em detrimento de outras. Acrescenta-se a essa negligência pelas formalidades legais, colocadas em um plano secundário (Adorno, 1995), práticas adicionais, como as extralegais ou extrajudiciais usadas pela polícia.⁴

Note-se ainda que, como decorrência do quadro dramático na área de segurança pública, ao longo desses anos, pode-se constatar uma opção crescente, por parte das camadas média e alta da população, pelos serviços de segurança privada⁵, no lugar da atuação preferencial dos órgãos públicos, na área de segurança para a prevenção e o combate ao crime. Como resposta a um crescente sentimento de desproteção e insegurança, brasileiros tentam se armar, buscando uma proteção adicional para a sua segurança.

Ressalte-se que, apesar de se reconhecer que o recuo para a esfera privada como o recurso para a resolução dos problemas relativos a ordem pública é hoje, guardadas as particularidades e os contextos nacionais distintos, um fenômeno mundial, no Brasil esse movimento em direção à privatização dos serviços de segurança adquire contornos específicos.

De modo geral, os “serviços de segurança privada”, apesar de oficialmente cancelados por órgãos de segurança do Estado, são operados, em sua grande maioria, através de guardas ilegais⁶ e são, muitas das vezes compostos de policiais estatais. Esses grupos são comumente chamados de “justiceiros” e “esquadrões da morte”⁷.

Nesse quadro caótico de insegurança, o tema do profissionalismo da polícia é constantemente levantado por estudiosos da área de segurança, por formuladores de políticas públicas, por autoridades de governo e pelos próprios policiais, como uma referência importante para nortear mudanças nas práticas e procedimentos dominantes da polícia brasileira, inscritos em um padrão de atuação de atuação predominantemente violento e arbitrário, capacitando-a para o desempenho mais eficiente, mais responsável e mais efetivo na condução da ordem e segurança públicas na sociedade brasileira contemporânea.

No entanto, muito embora, nos últimos dez anos, se observe a intensificação de discussões e iniciativas, com enfoques e ênfases variadas, relacionadas à problemática da segurança pública, com destaque para a crise do modelo de atuação das organizações policiais no trato do assunto, poucas foram as iniciativas na implementação de mudanças efetivas na estrutura e no funcionamento da polícia, com vistas a transformar as práticas e procedimentos até então dominantes.⁸

Chama a atenção que, até o momento, não foi consolidada uma ampla agenda de reformas para a área de segurança pública e, em particular, um projeto educacional capaz de não somente propiciar resultados palpáveis em face das demandas para uma política de policiamento, mas também colocar em obra valores que satisfizessem interesses de longo e duradouro espectro institucional e societário, vinculados a uma política de segurança pública.

Constata-se que, nos diferentes Estados da Federação, a urgência de respostas imediatas às demandas e pressões para maior segurança tem sido o fio condutor para o estabelecimento de propostas variadas, muitas vezes divergentes entre si, para a área de segurança pública, em especial para as organizações policiais, sem a realização de um amplo e sistemático debate sobre os modelos policiais profissionais e as “estratégias” necessárias à transmissão e sedimentação de conhecimentos, valores e comportamentos para nortear uma extensa e profunda reforma na maneira de atuação dos operadores de segurança pública, com vistas a incrementar um padrão de excelência e comportamento ético no exercício cotidiano do trabalho dos membros desse grupo profissional específico.

No Estado do Rio de Janeiro, algumas experiências foram realizadas na área de formação e aperfeiçoamento profissional da polícia, com o envolvimento de parceiros diversos, que ora salientaram os conteúdos mais estritamente técnico-jurídicos, ora enfatizaram os conteúdos relacionados aos diferentes campos de conhecimento da área das ciências sociais, para a formação e treinamento dos membros das diferentes corporações. No entanto, muitas dessas experiências foram marcadas pelo caráter descontínuo e fragmentário das reformulações propostas para aprimoramento de policiais.

Acrescente a isso que, no Rio de Janeiro nos últimos anos, o medo e a insegurança que têm acometido a população da cidade também tem afetado por inteiro a polícia, em especial a Polícia Militar. Mais visível, porque presente fardada nas ruas da cidade, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro adota, como procedimento para se salvaguardar do perigo iminente de reconhecimento e execução de seus membros por parte de criminosos, a não utilização da farda para além de seus “muros”, a começar pelos recrutas que estão ingressando na carreira policial.⁹

No período de formação profissional de seus membros - importante momento no processo de formação da identidade profissional - é favorecida uma *bulk mentality*, através da percepção de condições de perigo extremo, de falta de segurança¹⁰ e de um público hostil, manifestando-se em um isolamento crescente dos policiais do resto da sociedade.

Este artigo tem como objetivo principal analisar o modelo presente na formação profissional do policial e suas implicações para a gestão da segurança pública e das práticas policiais na contemporaneidade brasileira, considerando-se o papel, o lugar e as funções atribuídos à polícia para a realização das atividades relacionadas com a manutenção da ordem e da segurança públicas, por intermédio, fundamentalmente, do conteúdo dos currículos implementados nos cursos de formação profissional das academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. Busca-se discutir que o modelo policial profissional desenvolvido nas academias de polícia reproduz uma cultura de controle do crime associada a convicções, valores, e práticas que têm renovado “velhos” princípios do “fazer” policial no exercício cotidiano de sua prática, que não condizem com a concepção da atividade policial presente no contexto das sociedades democráticas contemporâneas.

Entende-se que este trabalho é importante, pois embora nos últimos vinte anos, a polícia, em diferentes Estados da Federação, tenha sido “palco” privilegiado de diferentes experiências em torno da problemática da “profissionalização”, salvo raríssimas exceções¹¹, não foram realizados, até o momento, estudos sobre a formação profissional do policial e suas implicações para a gestão da segurança pública e das práticas policiais na sociedade contemporânea brasileira.

No Brasil, ao contrário do que ocorre em outros países, como Estados Unidos, Canadá, França e Inglaterra, não há uma tradição de investigação sistemática sobre a polícia, e grande parte dos estudos realizados não incluem a abordagem empírica, limitando, assim, a possibilidade de subsidiar a discussão de políticas públicas na área de segurança.

Pode-se atribuir essa falta de investigação a duas prováveis razões: o aparato policial brasileiro foi, por várias vezes, o “braço forte de poder” dos regimes políticos autoritários, como também se constituiu, de muitas formas, em uma instituição fechada, e seu trabalho nunca foi controlado pelo público.¹²

Porém, entende-se que é de fundamental importância para as intervenções que objetivam a efetividade do trabalho policial, o exame sobre a formação profissional do policial implementada nas academias de polícia. Por meio dele, pode-se favorecer a apreensão das concepções

dominantes sobre a problemática da segurança pública na formação profissional do policial e suas conseqüências para as práticas policiais, podendo ter implicações importantes para uma política social na área da segurança no Brasil. Em um momento em que um dos principais problemas sociais a ser enfrentado no país é o da segurança pública, um estudo acerca da formação profissional do policial é relevante e deve ser disponibilizado para os formuladores de políticas e os administradores e funcionários da polícia.

Para a realização da análise proposta, a investigação compreendeu pesquisa bibliográfica e trabalho de campo.

A pesquisa bibliográfica consistiu no exame da literatura especializada, nacional e internacional, sobre o papel, as funções e o lugar da atividade profissional policial no Estado e na sociedade, em diferentes contextos nacionais, enfocando particularmente as práticas policiais cotidianas.

A pesquisa de campo foi realizada na Academia Estadual Sylvio Terra (ACADEPOL), onde é realizada a formação profissional de policiais civis, no Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças 31 de Voluntários (CFAP), responsável pela formação profissional de praças, e na Academia de Polícia D. João VI (APM D. João VI), onde é realizado o curso de formação profissional de oficiais.¹³

Foram examinados os documentos referentes à formação profissional nas academias de polícia, como também aqueles relativos às propostas para educação policial da Secretaria Nacional de Segurança Pública e do Plano Estadual de Segurança Pública. Procurou-se, através da análise de conteúdo dos textos constitucionais e legais e dos currículos dos cursos de formação e aperfeiçoamento profissional de policiais, analisar os princípios que regem as funções e as tarefas que são atribuídas a esses profissionais e orientam a sua conduta no exercício de suas atividades. Buscou-se captar, por meio dos conteúdos programáticos ministrados nos cursos de formação profissional desse grupo profissional específico, o significado atribuído ao papel, as funções e o lugar desta atividade profissional na sociedade, a partir dos objetivos visados e dos instrumentos propostos para alcançá-los.

Por certo, reconhece-se que a apreensão da problemática levantada por este trabalho, por meio dos currículos elaborados para a realização dos cursos de formação profissional, tem uma dimensão importante, mas reduzida. A opção por esse recorte metodológico dá conta de apenas um dos aspectos intervenientes na formação profissional do policial.

Entende-se que a formação profissional do policial é desenvolvida intensa e continuamente, ocorrendo também nas demais fases do percurso profissional, através de diversas estratégias de socialização, que incluem processos formais e informais para o conhecimento e manuseio da realidade prática da profissão. Portanto, compreende-se que, para a aprendizagem do policial concorrem, além da trajetória nos bancos escolares das academias, isto é, do conteúdo formal do ensino, outras dimensões responsáveis pelo processo de formação profissional do policial, como os conteúdos informais e a experiência prática no próprio espaço institucional.

Ainda assim, considera-se que os currículos ministrados nos cursos de formação profissional das academias de polícia estão repletos de representações sociais acerca do "mundo social" e do "mundo ocupacional", as

quais se fundem nas orientações, condutas e atitudes relacionadas à formação profissional dos policiais, imprimindo uma certa concepção sobre o papel, as funções e o lugar que a organização e seus membros devem possuir para a gestão da segurança pública e das práticas policiais, em um contexto sócio-histórico determinado.

I. A definição do trabalho policial e a construção do modelo policial profissional

A definição oficial corrente do mandato policial é o de uma agência de execução de lei e, especialmente, a execução da lei criminal é geralmente reconhecida como o núcleo central do mandato policial e a justificação principal para a sua existência.

Nesse mandato, a missão da polícia está fundamentada, essencialmente, no controle do crime e no cumprimento da lei, com ênfase no comportamento profissional e legalista dos policiais. Frequentemente, as demandas para recursos e para apoio são explicadas por responsabilidades relacionadas ao trato com crimes e outras violações da lei. Em consequência, o mais poderoso instrumento para alcançar o objetivo desse mandato está consubstanciado na realização de prisões sob a lei criminal e o registro público de suas realizações e fracassos é expresso em estatísticas de crime.

Assim, é estruturado um modelo policial profissional de aplicação da lei – *professional law-enforcement* (Bittner, 1990) – cujas noções-chave centrais são a aplicação da lei e profissionalismo, com uma forte especialização na esfera de ação no combate ao crime.

Não obstante um “modelo de polícia” seja um constructo analítico, nunca puro e totalmente traduzido na prática, dele se podem extrair valores e crenças presentes dentro e fora da organização policial, que dão a direção sobre a maneira como o trabalho policial deve ser desenvolvido para a realização do mandato da instituição, em uma determinada sociedade e em um dado momento histórico.

Desse modo, compreende-se por “modelo policial profissional” uma versão simplificada e abstrata da realidade, constituindo-se num quadro de referência analítico, que apresenta um conjunto coeso de argumentos acerca do papel, das funções e da missão da polícia, da filosofia de trabalho, da política administrativa e das estratégias e táticas operacionais concebidas pela organização para moldar o comportamento policial. Além disso, entende-se um “modelo policial profissional” com base nas relações estabelecidas entre a organização policial e a sociedade, isto é, como uma formulação historicamente situada, moldada e orientada pelo mundo objetivo de uma determinada sociedade, que dá a direção ao seu conteúdo; e este, por sua vez, busca responder essencialmente a um mandato.

Ao longo do século XX, diferentes modelos profissionais foram produzidos e orientaram diferentes práticas policiais nas distintas etapas históricas de profissionalização da polícia, nos diversos contextos nacionais. No entanto, sublinha-se a preponderância de alguns elementos e dimensões presentes em uma grande parte das polícias do mundo ocidental acerca de uma determinada concepção da missão, do mandato e da ação policial que dão o conteúdo ao que denominei de “modelo de polícia profissional tradicional” (Poncioni, 2004).

Conforme esse modelo, a polícia é compreendida como repositório da ação de aplicação da lei, ocupando um lugar imparcial e apolítico, para o desempenho de suas funções em situações que estão relacionadas tão-somente ao que é determinado pela lei. As atividades que deslocam a polícia para resolver outros tipos de problemas da comunidade, que não dizem respeito diretamente a problemas legais e/ou penais, demandando outras modalidades de respostas de seus agentes, são identificadas como “assistência social” e são usualmente objeto de desprezo.

Com a progressiva ampliação do crime violento na maior parte das grandes cidades dos países das democracias ocidentais, o discurso do “controle do crime” é gradualmente substituído pela apologia da “guerra contra o crime”, reforçando no imaginário do público e da polícia a idéia do perigo iminente e da necessidade de mobilização máxima de esforços para derrotar aquilo que provoca tal situação.

Como argumenta Bittner (1972), a expressão “guerra contra o crime” traz consigo uma suposição que indica que a comunidade está seriamente exposta a forças criminosas empenhadas em sua destruição. Sob esse argumento, não se enfrentam perdas de um tipo ou outro das depredações de criminosos, mas o perigo iminente de perder tudo; por isso é exigido o levantamento de esforços que demandam todos os recursos disponíveis para derrotar o perigo.

Nesse contexto, o modelo militar de organização exerce, não sem justificativa, uma forte atração entre os planejadores da polícia que o adotam, por algumas semelhanças entre o exército e a polícia – a habilidade para usar a força e manter o constante estado de prontidão – com vistas a tornar a aderência rígida às ordens e à disciplina institucionalizadas como prática permanente na organização policial.

A polícia, usando a lei criminal como uma fonte básica de sua legitimidade, ganha sua autoridade da lei, que define e limita o seu papel: adotando o estilo militar, dá clareza de propósito para a organização, fornece um enfoque nítido para o treinamento e produz, supostamente, respostas imediatas e mais eficientes para as situações relacionadas ao controle do crime. Desse modo, a polícia, nessa espécie de missão de combate contra o crime, adota uma estratégia operacional que, similar à dos militares, é dirigida para o confronto com o criminoso, o adversário, o inimigo, e as armas de fogo e as perdas de vida podem caracterizar o dia-a-dia do trabalho (Stinchcombe, 1980, p. 52).

Pode-se, pois, afirmar que a polícia, dirigida fundamentalmente para o “combate ao crime”, desenvolve um estilo operacional que busca conciliar os valores contidos no modelo de *law enforcement* e no modelo “burocrático-militar”. Em outras palavras, é organizado um estilo operacional que busca aliar duas noções distintas nas funções de controle do crime: de um lado, a noção de “aplicação plena da lei”, na qual aqueles que são policiados são reconhecidos e tratados como cidadãos, com a manifestação mínima de força e com máxima preocupação em prevenir o dano e proteger os direitos constitucionais; e, de outro, a concepção militarista de combate, segundo a qual numa espécie de “guerra contra o crime” é enfatizado o combate ao “inimigo” e a sua destruição, em contraste com os

“cidadãos”, que têm direitos amplamente assegurados, como é observado em uma cultura política e social democrática.

A concepção do “fazer profissional” do policial orientada fundamentalmente por esse modelo profissional marcado pelo forte apelo para o controle do crime e com ênfase no “combate” mostra-se bastante oportuna ao fornecer o que é compreendido pelo público e pelos próprios policiais como a tarefa precípua das instituições policiais. Porém, o destaque especial no combate ao crime acarreta a negligência de outras demandas e interesses e, além disso, não há comprovação de que o trabalho policial, nesses moldes, seja mais efetivo no controle do crime em geral. Ademais, a reflexão desenvolvida na literatura especializada por autores estrangeiros, principalmente os anglo-saxões, que examinam as práticas policiais cotidianas, tem revelado uma multiplicidade de tarefas exercidas no trabalho diário do policial que, em boa medida, não se restringem apenas à solução de problemas estritamente criminais, revelando um dia-a-dia que tem pouco ou quase nada a ver com a idéia do policial como puro aplicador da lei, trabalhando usualmente no combate ao crime.

Em contraste com as imagens e narrativas que simbolizam a polícia, principalmente nos meios de comunicação de massa, esses estudos constatam que uma grande proporção do trabalho diário do policial, em diversos países do mundo, não se limita apenas à solução de assuntos relativos a assuntos penais e/ou legais, e de fato o policial, especialmente o patrulheiro, gasta somente uma pequena proporção de seu tempo combatendo o crime e aplicando a lei; o resto de seu tempo é despendido prioritariamente na intervenção em problemas ou dificuldades diversas, para os quais nem a legislação nem quaisquer outras instituições da sociedade oferecem respostas satisfatórias para as demandas colocadas. Igualmente, pode-se afirmar que as metas da organização policial não só envolvem serviços e atividades associados ao trato com crimes e outras violações da lei, como também incluem todos os tipos de emergência, controle de desordens, acordos em disputas e uma extensão quase infinita de intervenções necessárias ao fluxo de vida da sociedade moderna.

Recentemente, especialmente a partir dos anos 70, em distintos contextos nacionais, a identificação de algumas limitações inerentes a esse modelo favoreceu a emergência de uma nova direção no profissionalismo entre as polícias, em alternativa ao modelo de polícia profissional, até aquele momento dominante.

Desde esse tempo, caminham lado a lado diferentes propostas alternativas de policiamento advindas de diversas fontes, como acadêmicos, administradores de polícia e formuladores de políticas da área de segurança, premidas pelas pressões contemporâneas relacionadas à chamada “crise do modelo de liberal de organização policial”¹⁴, caracterizada, essencialmente, pela ineficiência policial para o desempenho tanto das atividades de controle do crime quanto da prestação de serviço do tipo *peace-keeping* (manutenção da paz).

O exame de algumas das diversas experiências internacionais que tiveram êxito nas últimas décadas, em políticas públicas de segurança, com vistas à prevenção do crime e da violência, revela que elas compartilham

algumas tendências semelhantes no seu desenvolvimento que compreendem: a premissa comum de que o crime é um problema sério, acima de tudo para as parcelas mais pobres e frágeis da sociedade; a ampliação do enfoque de prevenção, baseada não somente na polícia, mas também na comunidade; a especial atenção para a atuação nas condições sociais que estimulam o crime, a violência e a vitimização; o incremento do planejamento científico para o desenvolvimento concreto e exequível da manutenção da ordem e do controle do crime; a cooperação de atores diversos da sociedade em uma perspectiva de co-responsabilização pela solução dos problemas; o fomento do controle interno e externo da polícia; o abandono do ideal militar, em favor de um tipo novo de profissionalismo na polícia que enfatiza o serviço público; a discrição do policial informada por alto nível de educação e treinamento; o reconhecimento da necessidade de uma ligação mais estreita entre a polícia e a comunidade, em termos da necessidade de diminuir o isolamento da polícia em relação ao público.¹⁵

Salienta-se, contudo, que essas tendências não podem ser consideradas uniformemente em seus princípios e metas, como também não podem ser generalizadas para todos os países ocidentais simultaneamente.

Vale indicar que, embora tradicionalmente a polícia tenha sido organizada dentro do modelo profissional “burocrático-militar” e permaneça em muitos países com esse formato, o grau e o tipo de ênfase militar e/ou legalista encontrada na polícia variam amplamente de país a país, sob determinadas circunstâncias e dentro dos contextos nacionais particulares.

Ressalta-se ainda que, durante os anos 90, tanto na Grã-Bretanha como nos EUA, ocorreu uma agudização do paradigma do controle do crime, com um reaparecimento da crença entre formuladores de política e alguns pesquisadores de que o policiamento é um elemento-chave para o controle do crime, não só através de estratégias comunitárias amplas, mas por intermédio da estratégia da repressão¹⁶ mais dura e mais orientada pelo trabalho de patrulha e de investigação.

Atualmente, no cenário mundial, associado a um contexto de profundas mudanças socio-políticas e culturais, experimentadas principalmente a partir do episódio que ficou conhecido mundialmente como “11 de setembro”, nos EUA, evidencia-se, em parte significativa dos países ocidentais, um claro deslocamento da perspectiva de “serviço policial” em direção a uma força policial paramilitar e política, na qual é ampliado o papel repressivo e coercitivo da polícia, com a provisão cada vez maior de equipamento para o pronto enfrentamento de questões relacionadas ao crime, considerado dentro de uma concepção de guerra contra o “mal”.¹⁷

Isso não quer dizer que a reflexão teórica e crítica no plano das políticas de segurança pública desapareceu nos anos recentes, pois há um corpo substancial de trabalhos buscando analisar o impacto dessas mudanças, sobretudo no que diz respeito às sérias ameaças à legalidade democrática, na qual a polícia deve atuar para preservar a segurança e proteger os cidadãos, de acordo com as leis emanadas no Estado Democrático de Direito. Há, igualmente, uma preocupação contínua com a questão de raça e gênero pela e na polícia, ainda que a extensão desses trabalhos seja obscurecida pelo rápido incremento de estudos pelo trabalho orientado para a política de controle do crime pela polícia.¹⁸

Indubitavelmente, as transformações que hoje operam no mundo ocidental colocam no centro do debate, de forma bastante crítica, o papel, o lugar e as funções da polícia nas sociedades democráticas, e em especial naquelas sociedades que buscam consolidar a democracia, como em alguns países da América Latina que, como o Brasil, experimentaram recentemente regimes autoritários, nos quais a polícia foi utilizada pelo regime como instrumento de força para a repressão dos dissidentes, relegando a um segundo plano as atividades voltadas à prevenção e, tradicionalmente, associadas à defesa da comunidade.

No caso latino-americano, e especialmente no brasileiro, algumas mudanças foram operadas em direção à reforma da polícia, favorecidas pelo processo de democratização em diferentes países do continente, variando de enfoque e ênfase, de acordo com diferentes contextos sócio-políticos nacionais particulares.

Entretanto, muito embora ao longo dessas duas últimas décadas, no Brasil, e em particular no Rio de Janeiro, tenham sido desenvolvidas algumas experiências em direção à reforma da polícia, esse processo tem sido marcado descontinuidade das propostas para a melhoria da instituição policial. Salvo raríssimas exceções, as proposições para reformar a polícia não passaram do enfoque técnico convencional, desconsiderando o questionamento dos valores, das crenças, dos preconceitos e dos estereótipos do policial, sua visão de mundo, isto é, a sua concepção acerca da realidade, de si mesmo, da natureza de seu trabalho e de suas atitudes em relação ao “mundo social” e ao próprio “mundo policial”.

A implementação do Plano Nacional de Segurança Pública, em 2000, constitui um cenário promissor para a reforma das polícias, insinuado por programas de âmbito federal¹⁹ e estadual²⁰, inclusive no que tange à perspectiva de formação profissional da polícia. Porém, a discussão e a execução integral do Plano Nacional vêm sendo constantemente postergadas, a partir de diferentes “argumentos”.

Nesse sentido, não obstante se verifiquem algumas propostas inovadoras para a área da formação profissional do policial²¹, poucas iniciativas lograram sucesso, no sentido de prover uma ampla agenda de reformas da formação profissional policial, com vistas a incrementar padrões de excelência no processo de profissionalização da polícia.

A observação empírica do processo de formação profissional da polícia, em diferentes academias de polícia, em diversos Estados da Federação do país, revela que esse processo se constitui em um somatório de atos pontuais, isoladamente considerados, se traduzindo em resultados imediatos que visam a atender a uma determinada demanda pública, diferentemente dos atos que fundam as políticas públicas que buscam não apenas atingir objetivos e produzir resultados palpáveis, mas colocar em ação valores, satisfazer interesses mais amplos, de longo e duradouro espectro social.

Desse modo, a análise da concepção dominante presente nos currículos de formação profissional do futuro policial desenvolvida nas academias de polícia sobre o papel, o lugar e as funções da polícia na gestão segurança pública problemática na sociedade contemporânea brasileira

se mostra particularmente relevante para pensar o desempenho do trabalho policial no país, na medida que a versão da formação profissional no caso brasileiro adquire contornos peculiares, que sugerem importantes obstáculos para o estabelecimento das bases de um “novo” profissionalismo comprometido com as convicções, os valores, e as práticas presentes no contexto das sociedades democráticas contemporâneas.

II. O modelo policial profissional “tradicional” na formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro e suas implicações para a gestão da segurança pública e das práticas policiais

O trabalho policial compreende diferentes dimensões: uma – objetiva – corresponde particularmente à acepção da instituição policial como aparelho do Estado, na qual se realizam determinadas funções, sobretudo aquelas que direta e concretamente exprimem o exercício do monopólio da violência legítima detido pelo Estado. A outra – simbólica – diz respeito aos aspectos que satisfazem, em boa parte, às diferentes expectativas que as pessoas e grupos têm do trabalho policial, inclusive os próprios membros da organização policial, numa sociedade, em um determinado contexto histórico.

Quaisquer que sejam as formas retratadas do trabalho policial, as imagens e as narrativas revelam um conjunto de representações sociais que refletem as percepções dominantes acerca de lei e de ordem, as diferentes concepções políticas e teóricas contidas nas políticas de justiça criminal a respeito da questão do crime e da desordem, os desenvolvimentos teóricos em criminologia²², sociologia e direito, e o questionamento público, no qual a polícia vem se tornando cada vez mais visível, polêmica e politizada, em resposta às tensões e pressões para o desenvolvimento concreto e exequível de meios para o controle do crime, em um dado contexto socioeconômico, político e cultural de uma sociedade.

Assim, muito embora a polícia seja representada nas sociedades ocidentais contemporâneas de maneira surpreendentemente uniforme, como um agente do Estado na luta contra o crime, com funções limitadas à prevenção e repressão do crime, ela executa múltiplos e diferentes papéis, responde a numerosos e diversos públicos e obedece a uma ampla gama de mandatos, oficiais e não oficiais. Note-se, ainda, que variações são observadas na ênfase dada aos papéis de repressão e coerção, de prevenção de crime, de “serviço social”, ou de polícia política, refletindo modelos de representação do “mundo policial” e do “mundo social” relacionados às condições sócio-históricas em que a organização policial foi criada e se desenvolveu.

Desse modo, pode-se constatar que, numa sociedade, a polícia pode tomar o uso da força como seu principal e, por vezes, exclusivo instrumento de atuação. Ou pode desempenhar um conjunto das atividades que constituem o trabalho policial cotidiano, incluindo as tarefas vinculadas diretamente às funções policiais tradicionais de controle do crime, mas que dizem respeito igualmente às numerosas e diversificadas tarefas desempenhadas pela polícia que escapam ao âmbito criminal, estando vinculadas à manutenção da ordem e à prestação de “serviços sociais”.

A concepção do trabalho policial não só corresponde às características objetivas atribuídas à “profissão policial”, como também frequentemente está relacionada às expectativas e ao significado que esse trabalho tem para esses policiais e para os diferentes grupos da sociedade, em um determinado contexto sócio-histórico.

Nessa perspectiva, ressalta-se primeiramente uma particularidade do contexto brasileiro relacionada à duplicidade de corporações policiais, que têm estruturas organizacionais, funcionamento, políticas administrativas e intervenções distintas para a desempenho das funções de manutenção da ordem e de aplicação da lei na sociedade brasileira.²³

No Brasil, o patrulhamento e a prevenção do crime são essencialmente tarefas da Polícia Militar - também chamada de “polícia ostensiva”. A investigação criminal é da responsabilidade da Polícia Civil, uma organização pública não-militarizada - também denominada polícia judiciária.²⁴

A Polícia Militar e a Polícia Civil estão subordinadas à autoridade do governador em cada Estado do país, mas a Polícia Militar é considerada como uma de força auxiliar e reserva do Exército; ela é estrutural e organizacionalmente militarizada, como também é uma polícia uniformizada.

Há ainda dois modos de ingressar a carreira policial em cada corporação policial: na Polícia Militar, o indivíduo começa como praça (soldado) ou oficial (tenente)²⁵. Na Polícia Civil, o indivíduo inicia a carreira como “agente de polícia”²⁶ e “autoridade policial” (delegados de polícia).²⁷

Há também diferentes centros de ensino e treinamento para a formação profissional dos futuros policiais civis e militares.

Assim, não obstante encontrem-se subordinadas a autoridades de um mesmo nível de governo, e de ambas lidarem com assuntos civis, as polícias civil e militar podem ser caracterizadas como dois universos diferentes, com estruturas organizacionais, políticas administrativas, sistemas de carreira, ensino e treinamento profissional distintos entre si, o que, indubitavelmente, tem efeitos concretos no modo como o trabalho policial é concebido e organizado para a gestão da segurança pública.

A despeito das diferenças apontadas acima, o estudo realizado revela que a Polícia Civil e a Polícia Militar equiparam-se em alguns importantes aspectos como, por exemplo, a presença de uma concepção dominante do trabalho policial que tem como base, essencialmente, o que denominei o “modelo profissional policial tradicional” no conteúdo dos cursos de formação profissional do futuro policial.

Certamente, no interior de ambas organizações policiais, civil e militar, essa concepção não é homogênea ou permanente, havendo diferenças internas e mudanças na visão que o grupo ocupacional específico constrói, não apenas sobre o mundo, como também sobre si mesmo. No entanto, pode-se verificar que no “mundo policial” há um sistema de representações sociais compartilhado – a “cultura policial” – isto é, as crenças, as percepções e interpretações, os preconceitos e os estereótipos produzidos sobre o exercício cotidiano do trabalho policial, que regula, inclusive, os vários aspectos da prática policial cotidiana.

Nessa perspectiva, os centros de ensino e treinamento profissional assumem uma dimensão importante, ainda que não exclusiva, na formação profissional do policial, pela possibilidade de prover uma base para o

estabelecimento de um corpo de conhecimentos que pode ser extraído do conhecimento científico ou daquele que é institucional em sua natureza, com vistas à consolidação de uma comunidade profissional e de uma orientação segundo a qual motivação, compromisso e aderência a uma visão de mundo profissional sejam desenvolvidos para a prática profissional do policial.

Por conseguinte, o conteúdo dos currículos desenvolvidos nos centros de formação e treinamento profissional retrata uma das principais estratégias²⁸ de difusão de idéias, conhecimentos e práticas de uma determinada visão do campo profissional, que necessariamente envolve a transmissão de valores, crenças e pressupostos sobre o papel, funções e missão desse campo específico, revelada particularmente nas diretrizes teóricas e metodológicas dos cursos oferecidos para a modelagem do futuro policial.

O exame dos currículos dos cursos de formação profissional da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) – o Curso de Formação Profissional para Inspetor de Polícia de 6ª Classe²⁹ e o Curso de Formação e Orientação Profissional para o Cargo de Delegado de Polícia de 3ª Classe³⁰ – indica que a formação profissional básica dessas carreiras apresenta um certo equilíbrio entre os conteúdos programáticos e a carga horária dos cursos, predominando os diversos aspectos concernentes às atribuições constitucionais da polícia judiciária, enfocando o conhecimento técnico básico do “fazer profissional” do policial civil, com forte ênfase no direito penal e em procedimentos diversos relacionados à polícia judiciária desenvolvidos rotineiramente nas Delegacias de Polícia.

Chama a atenção, porém, que particularmente o currículo do Curso de Formação Profissional para Inspetor de Polícia de 6ª Classe oferece uma escassa carga horária destinada às disciplinas Inteligência Policial e Informações Estatísticas, intimamente relacionadas à investigação policial, denotando uma grave omissão na preparação profissional do futuro policial para o desenvolvimento satisfatório de uma atividade precípua da polícia judiciária.³¹

O conteúdo programático do Curso de Formação Profissional para o Cargo de Delegado de Polícia de 3ª Classe foi reformulado recentemente, sendo acrescentadas às disciplinas relativas às atribuições constitucionais da polícia judiciária, as disciplinas de Ética, Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública; Defesa Pessoal e de Terceiros e Noções de Primeiros Socorros.³²

Segundo uma delegada de polícia da diretoria de ensino da ACADEPOL³³, com base na proposta para educação policial proveniente do documento sobre as diretrizes curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança, disponibilizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP)³⁴, foram acrescentadas nos currículos dos cursos de formação profissional de agentes e autoridades policiais matérias consideradas por ela importantes, como, por exemplo, a disciplina Ética, Cidadania e Direitos Humanos e Segurança Pública.³⁵

No entanto, a análise dos currículos em foco mostra que, ao longo do período da pesquisa, não houve mudanças substanciais entre os conteúdos programáticos dos cursos realizados pelos centros de ensino e treinamento profissional da Polícia Civil, no que se relaciona ao preparo do

futuro policial para lidar com a realidade complexa e contingente do trabalho policial para a manutenção da ordem e repressão do crime na sociedade.³⁶

Verifica-se que, apesar das mudanças operadas, ambos currículos – agente policial (inspetor de polícia) e autoridade policial (delegado de polícia) – carecem de disciplinas voltadas para o preparo do policial na competência interpessoal, seja na relação interpares no ambiente organizacional, seja na interação com o público usuário das Delegacias de Polícia.

Assim, ao mesmo tempo em que se podem observar iniciativas para o estabelecimento de uma maior qualidade do ensino na formação profissional na ACADEPOL, apoiadas inclusive no documento sobre as diretrizes curriculares para a formação dos profissionais da área de segurança sistematizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), pode-se constatar certa fragilidade nas ferramentas já disponíveis no sistema de ensino e treinamento profissional dessa academia, para uma conseqüente avaliação dos cursos e possíveis encaminhamentos na resolução dos problemas encontrados.

Conforme a delegada de polícia acima citada, pode ser destacada como entrave ao bom funcionamento dos cursos de formação profissional a ausência de um corpo docente dedicado ao ensino e supervisão dos estágios curriculares, aliada à baixa remuneração para o pagamento de professores que ministram aulas nos cursos. Foi igualmente salientada a falta de um profissional vinculado à pedagogia para auxiliar e subsidiar os trabalhos do setor de ensino da academia.

De acordo com a análise empreendida dos currículos acima mencionados, pode-se inferir que a formação profissional neles retratada evidencia uma percepção do trabalho policial em uma perspectiva excepcionalmente legalista, sugerindo que o exercício cotidiano da atividade profissional do policial civil reduz-se ao trato puramente técnico da aplicação plena da lei. Do modo como está organizada, a formação profissional dos policiais civis negligencia a interação com o público como uma preocupação da prestação de serviço às diversas questões que emergem no cotidiano das Delegacias de Polícia.

O exame dos currículos dos cursos de formação profissional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) – Curso de Formação de Soldados³⁷ e Curso de Formação de Oficiais³⁸ – mostra, inicialmente, que a formação profissional básica dos policiais militares, praças e oficiais conserva uma expressiva diferenciação entre os respectivos currículos, sustentando diferenças significativas na concepção e no preparo dos indivíduos para desempenharem a atividade policial, com nitida distinção entre aquele que planeja e aquele que executa.

No entanto, os cursos de formação profissional acima citados podem ser comparados no que diz respeito à modelagem do futuro policial com um perfil voltado para o policiamento geral ostensivo, com maior relevo na preparação física do policial, insinuando certa visão da atividade policial preventiva que valoriza a virilidade e a força física³⁹ como requisitos básicos para se fazer o controle do crime, com a necessidade de

intervenções do “policial combatente”⁴⁰, em detrimento de uma noção da atividade preventiva policial, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão.

Ressalta-se, igualmente, a ênfase exacerbada na formação jurídica presente, particularmente, no currículo do Curso de Formação de Oficiais Militares, indicando uma concepção do trabalho policial baseada estritamente na aplicação da lei.

Vale salientar ainda que, no período focado, não houve mudanças significativas entre os conteúdos programáticos e a carga horária dos referidos cursos. De acordo com informações de alguns oficiais vinculados ao ensino e treinamento profissional na corporação, as mudanças de currículo não ocorrem necessariamente todos os anos. Os currículos são planejados anualmente nas academias de polícia e só são alterados quando há necessidade de adequação, quase sempre de acordo com a uma determinação do comando da escola que, por sua vez, está subordinado ao comando geral da corporação.⁴¹

De acordo com a análise realizada, pode-se argumentar que a formação profissional em vigor para o preparo do policial militar está baseada em uma concepção de segurança pública em que é realçado no trabalho policial o uso da força e da dominação como meios apropriados para resolver problemas de manutenção da ordem e segurança públicas, sem levar em conta também a necessidade de qualificação requerida para o policial, principalmente o patrulheiro, para o manejo adequado dos múltiplos conflitos no âmbito das relações interpessoais, que requerem decisões que fogem ao tratamento meramente jurídico, que o conhecimento propiciado pelas ciências humanas e sociais pode fornecer.⁴²

Nessa perspectiva, destaca-se que o *ethos* guerreiro é paulatinamente sedimentado na identidade profissional do policial como um importante requisito para que o policial possa, “com sucesso”, realizar a árdua missão do “combate real” à criminalidade.⁴³

Desse modo, o papel de combate no qual o policial militar é preparado para atuar nas experiências concretas e diárias do seu trabalho traduz um padrão de comportamento que evidencia as representações dominantes dentro e fora da organização policial acerca de missão, da motivação, e das expectativas para a realização do seu trabalho e afirma a identidade do policial como um “soldado-guerreiro”, encorajando ações agressivas para fazer face à missão que lhe foi designada.

Porém, vale a pena salientar que, por meio da pesquisa de campo realizada, pôde-se verificar que a identificação com os discursos e atitudes relacionados à “guerra contra o crime” podem ser encontrados mais claramente no estilo de comportamento dos policiais militares lotados nas unidades operacionais especiais da organização policial militar⁴⁴, mas é do mesmo modo identificável no estilo de comportamento dos policiais militares que fazem o policiamento preventivo nas ruas. De modo equivalente, esse estilo de comportamento pode ser encontrado também nos policiais civis lotados em unidades especializadas da organização⁴⁵, mas ainda pode ser identificada entre os policiais civis lotados nas atividades internas das delegacias policiais distritais e dos quartéis da Polícia Militar.⁴⁶

Nesse universo de formação profissional convivem, igualmente, crenças, valores e preconceitos que são produzidos dentro e fora da organização sobre o trabalho policial, influenciando os conteúdos programáticos do ensino e treinamento profissional formal oferecido nas academias para a construção de um determinado perfil de policial.

Sob esse ponto de vista, a presença de idéias e de valores associados ao “combate ao crime” na organização policial, tanto na Polícia Militar como na Polícia Civil, deve ser buscada principalmente na cultura policial como parte significativa de um estoque de conhecimento construído no universo policial para adaptar as necessidades e demandas da burocracia policial e da sociedade, resultando em perfis profissionais muito similares para o trato com as questões de segurança pública, no caso particular da sociedade brasileira.⁴⁷

Desse modo, sugere-se que não é apenas a partir de uma ordem de coerência interna dos modelos profissionais que se constitui a realidade das práticas de formação profissional. Nesse universo de formação profissional, convivem igualmente crenças, valores e preconceitos que são produzidos dentro e fora da organização sobre o trabalho policial, influenciando os conteúdos programáticos do ensino e treinamento profissional formal oferecido nas academias para a construção de um determinado perfil de policial.⁴⁸

Assim, pode-se afirmar que processo de formação profissional da Polícia Civil e Militar, no caso do Estado do Rio de Janeiro, mostra-se atravessado por dúvidas e contradições associadas ao lugar atribuído à polícia para a manutenção da ordem e aplicação da lei na sociedade brasileira, manifestando-se na alta resistência de grande parte de setores importantes da sociedade civil e política em aproximar-se das polícias e pelo pouco investimento estatal na área, por exemplo, da formação profissional do policial para transformar de maneira extensa, profunda e duradoura a qualidade dos membros ocupacionais e a qualidade do próprio trabalho policial na sociedade, por razões que ainda precisam ser mais bem estudadas.

III. Considerações finais

A pesquisa realizada nos centros de ensino e treinamento da Polícia Civil do Rio de Janeiro (PCERJ) e da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) mostra que há variações significativas entre as duas organizações policiais, no que se refere ao preparo dos policiais nas diversas carreiras, podendo-se destacar o conteúdo programático dos currículos dos cursos de formação profissional e o grau de intensidade atribuído à formação profissional de seus integrantes, com períodos de duração muito diferentes entre si.

No entanto, o estudo revela, por intermédio dos conteúdos programáticos das disciplinas relacionadas à formação profissional do policial, civil e militar, que é privilegiada uma determinada concepção do “fazer” policial que, baseada no “modelo policial profissional tradicional”, enfatiza como preocupação principal moldar o policial para um comportamento legalista, numa versão burocrático-militar, com forte ênfase para o “combate ao crime”. Destaca-se ainda que, na preparação do futuro policial, são negligenciadas as múltiplas dimensões que o mesmo deve apreender para o desempenho mais eficiente, mais responsável e mais eficaz de

suas múltiplas e complexas funções no exercício cotidiano na sociedade brasileira contemporânea. Constatam-se falhas na área da atividade preventiva, com o enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão: evidencia-se, ao mesmo tempo, um claro descuido na formação do policial, civil e militar, para o trato de outras demandas e interesses da população que não se encontram limitadas ao cumprimento de lei, mas que se relacionam com a manutenção de ordem pública.

Embora esta concepção do trabalho policial, no modelo profissional acima referido, não seja exclusiva da polícia brasileira, haja vista que tradicionalmente a polícia foi organizada dentro do modelo profissional “burocrático-militar” e permaneça em muitos países com esse formato, o grau e tipo de ênfase militar e/ou legalista encontrada na polícia variam amplamente de país a país, e sob determinadas circunstâncias dentro dos contextos nacionais particulares.

Como foi exposto anteriormente, apesar de a polícia ser representada nas sociedades ocidentais contemporâneas do mesmo modo, como um agente do Estado na luta contra o crime, com funções limitadas à prevenção e repressão do crime, ela desempenha diversos papéis, responde a diferentes públicos e obedece a uma ampla gama de mandatos, oficiais e não oficiais. Há ainda variações na proeminência dada aos papéis de repressão e coerção, de prevenção de crime, de “serviço social”, entre outros, denotando modelos de representação do “mundo policial” e do “mundo social” relacionados às condições sócio-históricas em que a organização policial foi criada e se desenvolveu.

Nesse sentido, ressalta-se que, no Brasil, a atuação da polícia, na versão militarizada ou não, resulta menos de objetivos profissionais, e mais das expectativas e das demandas dos diferentes grupos, mais fortemente do grupo político no poder, colocando como uma das principais funções da instituição policial o controle do crime, por meio principalmente do confronto.

Assim, o aprimoramento da atividade profissional da polícia, com vistas a responder mais satisfatoriamente às crescentes e complexas demandas da sociedade e a enfrentar os desafios relacionados à eficácia de suas ações num contexto democrático, mantém-se como retórica para a grande maioria das polícias brasileiras e para a população atendida pela instituição, sem uma tradução efetiva na qualidade do padrão de atuação da polícia.

Pode causar certa perplexidade o fato de que a questão da segurança pública há tanto tempo presente nos discursos dos políticos – independentemente do partido a que pertençam – e igualmente presente em inúmeras pesquisas da população brasileira, nas quais é apontada entre os principais problemas que a preocupam – qualquer que seja o perfil socioeconômico dos entrevistados –, até hoje não tenha merecido um tratamento à altura das dimensões que a questão assume no país.

O estudo realizado indica a presença de fragilidades comuns no processo de socialização do futuro policial, uma vez enfocados alguns indicadores objetivos concebidos como essenciais para qualificar uma polícia

como profissionalizada, como, por exemplo, um rigoroso sistema de recrutamento e seleção de recursos humanos, ou mesmo a estruturação dos cursos de formação profissional.

No que tange especificamente à formação e treinamento profissional do futuro policial, ressalte-se que tanto a Polícia Militar quanto a Polícia Civil não possuem um corpo docente inteiramente dedicado ao ensino. Os professores dos cursos de formação profissional básica oferecidos por ambas as organizações policiais são, majoritariamente, policiais advindos da própria corporação, os quais, além de acumularem a atividade docente com outras atividades próprias ao cargo prioritariamente exercido na corporação, não possuem necessariamente uma formação pedagógica adaptada à função. Acrescente-se a isso que para os professores advindos da corporação não há remuneração pelo desenvolvimento da atividade de ensino. Para esses policiais há, de fato, um acréscimo na sua carga horária de trabalho; objetivamente, o maior bônus para esses policiais é a pontuação para progressão na carreira.

Nesse sentido, vale a pena observar ainda que a remuneração para os professores externos é baixa, tornando pouco atraente o ensino nos centros de ensino e treinamento, dificultando a afluência de professores qualificados e especialistas externos à instituição para a participação nos seus cursos de formação da instituição.

A ausência de um corpo docente com dedicação integral para o desenvolvimento das atividades docentes tem uma conseqüência imediata, que se traduz na impossibilidade de priorizar a atividade de ensino, devido aos diversos encargos e determinações derivadas do escalão superior, trazendo prejuízos ao pleno desenvolvimento dos cursos oferecidos pela corporação.

Os cursos realizados nos centros de ensino e treinamento profissional de policiais civis e militares vêm sendo basicamente repetidos, com poucas mudanças no eixo da formação profissional, o que pode ser interpretado como um aspecto conservador das organizações, no que diz respeito aos conteúdos dos cursos, insinuando resistência às mudanças, haja vista que há uma profusão de propostas nas últimas duas décadas relacionadas à polícia preventiva e repressiva.

Acrescente-se às deficiências de preparo nos cursos de formação profissional básica em ambas as organizações, a falta de regularidade para a realização dos cursos para o aprimoramento profissional, ao longo da carreira do policial⁴⁹. Vale a pena ressaltar ainda que esses cursos não alcançam a totalidade dos membros das referidas corporações.⁵⁰

É possível observar ainda que a totalidade dos policiais em exercício nos cargos de direção havia desempenhado funções variadas ao longo da carreira policial, em ambas as corporações, e não havia tido preparo específico para o desempenho de suas funções na área de recrutamento, seleção, ensino e treinamento profissional das polícias.

Além disso, apesar de esses grupos ocuparem um lugar comum de dirigentes dos centros de recrutamento, seleção, ensino e treinamento profissional de policiais nas duas corporações, eles se articulavam muito pouco entre si, com vistas a uma reflexão mais aprofundada sobre a questão da

formação do policial civil e militar, reproduzindo, de acordo com o preceito constitucional, a dicotomia entre as polícias.

Chama a atenção o fato de que a quase totalidade dos diretores dos centros de ensino e treinamento profissional de ambas as polícias não teve sequer acesso ao Plano Nacional de Segurança Pública, desconhecendo por completo as propostas formuladas no mesmo.

Desse modo, pode-se inferir que a educação policial, importante ferramenta para criar e consolidar um padrão de excelência necessário ao trabalho policial, não conseguiu se firmar como prioridade em relação à segurança pública, na sociedade brasileira contemporânea.

A formação profissional do policial, desenvolvida ainda hoje nas academias de polícia, reproduz uma cultura de controle do crime associada a convicções, valores e práticas que têm renovado “velhos” princípios do “fazer policial” na sua prática profissional, opondo-se a concepção da atividade policial presente no contexto das sociedades democráticas contemporâneas.

Em conseqüência, para que a polícia possa mudar não só a imagem do trabalho policial, mas o seu próprio trabalho, é necessário fazer mais do que reproduzir as concepções cerimoniais ou ideológicas do profissionalismo que, freqüentemente moldadas pela conveniência e pela necessidade, incluem somente os elementos que defendem os interesses ameaçados. Entre as tarefas urgentes nessa direção está a formulação e elaboração do “campo de possibilidades” hoje existente na sociedade brasileira contemporânea sobre o “tema” do “fazer profissional” do policial.

Notas

1. Não se pode deixar de apontar que, tal como no meio urbano, novas formas de conflito social e de violência são igualmente encontradas no mundo rural, em diferentes países. No entanto, a reflexão aqui proposta se detém exclusivamente nos fenômenos associados à violência e ao crime no espaço urbano.
2. Utilizo-me do termo “governança” de acordo com a concepção de Shearing (2001, p. 203): “os esforços que pretendem criar espaços nos quais as pessoas podem viver, trabalhar e movimentar-se em segurança” (tradução minha).
3. Observe-se que, muito embora a polícia atenda a todas as camadas sociais, sua maior demanda advém do segmento mais pobre da população que, não tendo onde resolver seus problemas cotidianos, procura a instituição policial, na expectativa de mediação dos conflitos, sejam de ordem jurídica ou social. Não é demais sinalizar que é esse segmento da população o destinatário por excelência da ação arbitrária da polícia que, pautada num sistema de classificação que tipifica indivíduos e situações, negligencia as demandas dessa camada social, em detrimento de outras advindas de camadas mais abastadas da sociedade. Como foi analisado em outro trabalho (Mota, 1995), a polícia, em sua prática cotidiana, reproduz de modo exacerbado a maneira hierarquizada da sociedade conceber os indivíduos, reservando a cada um, de acordo com a cor, o gênero, a ocupação profissional, etc., um lugar na sociedade.
4. As práticas extrajudiciais da polícia distinguem-se de qualquer outra ação ilegal praticada por ela, como a corrupção ou a simples delinquência organizada, em que policiais fazem uso da proteção legal, associada à sua condição de policial, para as suas ações criminais. As ações extrajudiciais da polícia referem-se às ações ilegais que são realizadas pela polícia no cumprimento do mandato legal, dos objetivos institucionais, e são praticadas de variadas formas: a tortura de criminosos e suspeitos em delegacias de polícia; as violações (de tipos diversos) contra os grupos mais vulneráveis, como, por exemplo, mulheres, negros, crianças, jovens, trabalhadores “sem-terra” e índios; os maus-tratos de prisioneiros; e as execuções. Sobre as práticas extrajudiciais da polícia, ver: BRICEÑO-LEON, Roberto; CARNEIRO, Leandro P; CRUZ, José Miguel. O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela. In: PANDOLFI, Dulce et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 117-127.
5. Vale a pena observar que esses serviços de segurança privada estão voltados para o atendimento de interesses particulares (quase sempre pautados sob ótica segregacionista), que não são necessariamente coincidentes com o interesse geral dos diversos segmentos da população.
6. De acordo com levantamento do Ministério da Justiça e da Polícia Federal, existiriam 1.300 empresas de segurança privada e 500 mil vigilantes legalizados no Brasil. Segundo ainda o levantamento realizado pela Confederação Nacional de Vigilantes, além destes, haveria aproximadamente 600 mil homens trabalhando clandestinamente em serviços de segurança privada. Disponível em: <<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/port/polsoc/dirhum/apresent//apresent/htm>>.

7. No Rio de Janeiro, nos últimos dez anos, destacam-se como casos “exemplares” da ação desses grupos as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, em 1993, e mais recentemente a chacina da Baixada, em 2005, dentre outros de menor repercussão, que contaram com a participação de policiais civis e militares do Estado. Sobre os “esquadrões da morte”, ver: JAKUBS, Deborah L. Police violence in times of political tension: the case of Brazil 1968-1977 In: BAYLEY, David. *Police and Society*. Beverly Hills/London: Sage Publications, 1977. p. 85-106; HUGGINS, Martha; MESQUITA, Myriam P. Scapegoating outsiders: the murders of street youth in modern Brazil. *Policing and Society*, v. 5, p. 265-280, 1995; HUGGINS, Martha. From bureaucratic consolidation to the structural devolution: police death squads in Brazil. *Policing and Society*, v. 7, p. 207-234, 1997; HUGGINS, Martha. Urban violence and police privatization in Brazil. *Social Justice*, v. 27, n. 2, p. 112-133, 2000.
8. No Brasil, duas experiências em curso constituem-se exceções ao quadro acima exposto: a primeira diz respeito à parceria entre a Universidade Federal de Minas Gerais e a Polícia Militar de Minas Gerais, com vistas a construir novos métodos de policiamento ostensivo, baseados em modelos de georeferenciamento, mais especificamente através da maximização do emprego das informações criminais no planejamento das atividades policiais e na distribuição dos recursos humanos e materiais da organização; a segunda está relacionada ao curso de formação em direitos humanos proporcionado pela Cruz Vermelha Internacional, que difunde o ideário dos direitos humanos aliado a metodologias práticas de intervenção e abordagem policiais. Ver especialmente a respeito: Saporì (2002).
9. Todos os centros de ensino e treinamento para a formação profissional dos futuros policiais, civis e militares, encontram-se situados na cidade do Rio de Janeiro.
10. Inúmeras mortes de policiais civis e militares têm ocorrido, em diferentes pontos da cidade, com características de execução.
11. Consultar, a propósito: Poncioni (2004).
12. Kant de Lima, Misse e Miranda (2000) ressaltam que, muito provavelmente, um dos fatores que afastou a reflexão dos cientistas sociais contemporâneos, durante um longo período, das etnografias dos sistemas judicial e policial brasileiro, foi o caráter hierárquico desses sistemas, concebidos como sendo “meros reflexos de uma ordem opressora e injusta”, nada tendo que ser estudado neles, a não ser seus modos de extinção. Pode-se inferir ainda que essa carência de estudos na área é também, em grande parte, resultado da ausência de investimentos sistemáticos do Estado em pesquisas sobre a organização policial, com vistas a promover uma política pública na área de segurança.
13. No trabalho ora apresentado, utilizo os dados coletados no ano de 2005, por meio dos currículos dos cursos de formação básica desenvolvidos nos centros de ensino e treinamento das polícias civil e militar do Estado do Rio de Janeiro. Nessa ocasião, examinei os currículos dos cursos do Quadro Permanente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ) – Curso de Formação Profissional para o Cargo de Delegado de Polícia

de 3ª Classe (2005) e Curso de Formação Profissional para Inspetor de Polícia de 6ª Classe (2002) - e do Quadro Permanente da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) - Curso de Formação de Soldados (2001) e Curso de Formação de Oficiais (2005). Outrossim, sirvo-me dos dados obtidos na minha pesquisa de campo para tese de doutorado – *Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro* – realizada no período compreendido entre 1999 a 2002. A pesquisa de campo para a tese compreendeu basicamente a observação direta do campo, as entrevistas realizadas com os policiais diretamente vinculados à formação e aperfeiçoamento profissional e o exame da documentação relativa aos currículos dos cursos de formação profissional ministrados no período por essas academias de polícia.

14. Ver: Lévy, René. A crise do sistema policial francês hoje: a inserção local aos riscos europeus. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, Universidade de São Paulo, v. 9, n. 1, p. 53-77, 1997.
15. Para uma interessante apresentação do debate e das experiências internacionais ocorridas ao longo desse período para a redução do crime e da violência, ver: Cerqueira, Lobão; Carvalho (2005).
16. O programa “Tolerância Zero”, na cidade de New York, nos Estados Unidos, é um exemplo modelar dessa perspectiva.
17. Exemplo cabal dessa tendência pode ser constatado no renascimento de uma cultura autoritária nos Estados Unidos, que tem reforçado crescentemente no ambiente social a demanda de uma polícia cada vez mais militarizada para o desempenho das tarefas de policiamento na sociedade. Consultar: KRASKA, Peter B. Questioning the militarization of U.S. police: critical versus advocacy scholarship. *Policing and Society*, v. 9, p. 141-155, 1999; KRASKA, Peter B.; PAULSEN, Derek J. Grounded research into U.S. paramilitary policing: forcing the iron fist inside the velvet glove. *Policing and Society*, p. 253-270, 1997.
18. Uma interessante análise sobre a emergência de estudos sobre a polícia e a discussão de políticas públicas na área de segurança nos países das democracias ocidentais, em particular, Estados Unidos e Inglaterra, pode ser encontrada em Reiner (2000).
19. Ver a respeito o Plano Nacional de Segurança Pública (2003). Disponível em: <<http://www.justica.gov.br>>.
20. A proposta do governo do Estado do Rio de Janeiro para a área de segurança pública pode ser encontrada em: Política pública para a segurança, justiça e cidadania - Plano estadual, 2000.
21. Em direção a essa perspectiva, algumas propostas para a área da formação profissional podem ser destacadas: em nível federal, a realização do V Fórum Permanente de Educação em Segurança Pública, em agosto de 2004, em Porto Alegre, no Rio Grande do Sul, sob os auspícios da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), cujo objetivo foi discutir a estruturação de uma proposta pedagógica e metodológica, com vistas à reformulação da educação policial, sob novos parâmetros. O debate baseou-se na Matriz Curricular Nacional para Formação em

Segurança Pública (SENASP), nas experiências ora desenvolvidas em academias e escolas de polícia e nas academias integradas, bem como nos intercâmbios existentes entre universidades e organizações policiais. Em âmbito estadual, pode-se salientar o seminário Reformulação da Formação Policial, que o Instituto de Segurança Pública (ISP) da Secretaria de Estado de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro realizou em 2004, que contou com a participação de especialistas da área, bem como com os dirigentes das academias da polícia – civil e militar – do Estado do Rio de Janeiro. Na ocasião, os dirigentes das Academias de Polícia apresentaram os programas de formação e treinamento profissional em vigência nos centros de formação e treinamento profissional a que estão vinculados. Foi também apresentado por representante do ISP um estudo realizado para o diagnóstico das academias de polícia de ambas as organizações policiais.

21. Consultar especialmente a respeito: REINER, R. Police research. In: KING, Roy D.; WINCUP, Emma (Eds.). *Doing research on crime and justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 205-235.
23. Há também a Polícia Federal, que lida com assuntos associados a segurança pública, mas em um nível nacional. Em algumas cidades do país, há uma Guarda Municipal - ligada à Prefeitura - que basicamente trata da proteção dos edifícios públicos, como escolas, hospitais, quadrados, parques, jardins, etc.
24. As organizações essenciais para investigação criminal, como institutos de medicina forense, são subordinadas à Polícia Civil.
25. As praças executam essencialmente a tarefa de patrulha policial. Os oficiais são aqueles que fundamentalmente desempenham as funções de comando, de chefia e de direção da corporação.
26. No Quadro Permanente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, os agentes de polícia estão organizados do seguinte modo: agentes de polícia estadual de apoio técnico-científico (engenheiro policial de telecomunicações, perito legista, perito criminal, papiloscopista policial, técnico policial de necropsia e auxiliar policial de necropsia) e agentes de polícia estadual de investigação e prevenção criminais (inspetor de polícia, oficial de cartório policial e investigador policial). Neste trabalho, optou-se por examinar o currículo relativo a formação profissional do inspetor de polícia. Ao inspetor de polícia (agente de polícia estadual de investigação e prevenção criminais) compete exercer atividades envolvendo supervisão, coordenação, orientação, controle e chefia de equipe de policiais civis, bem como assistência às autoridades superiores, em assuntos técnicos especializados e fiscalização de trabalhos de segurança, investigações e operações policiais, dentre outras atividades.
27. Ao delegado de polícia compete, dentre outras atividades, exercer atividades de direção de Divisões, Delegacias Especializadas e policiais, de conformidade com a escala hierárquica, instauração e presidência de todos os procedimentos de polícia judiciária.
28. O termo "estratégia" tem aqui o significado atribuído por Van Maanen (1989), isto é, como técnica ou conjunto de técnicas utilizadas para

orientar o processamento de um novato em um papel organizacional específico, seja em sua entrada ou à medida que se movimenta para assumir um novo papel, *status*, cargo no interior da organização.

29. Trata-se do currículo do Curso de Formação Profissional para Inspetor de Polícia do Quadro Permanente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), Ordem de Serviço n. 2, de 6 de fevereiro de 2002, *DOERJ*, n. 27, de 7.2.2002.
30. Trata-se do currículo do VII Curso Profissional para o Cargo de Delegado de Polícia de 3ª Classe, Quadro Permanente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), Ordem de Serviço n. 94, de 19.1.2005, ANO LLXXII, Rio de Janeiro, 9 de março de 2005, n. 43.
31. O currículo do Curso de Formação Profissional para Inspetor de Polícia de 6ª Classe oferece uma escassa carga horária destinada às disciplinas Inteligência Policial (5 horas da carga horária total de 175 horas) e Informações Estatísticas (5 horas da carga horária total de 175 horas).
32. No que diz respeito ao conteúdo programático do Curso de Formação Profissional para o Cargo de Delegado de Polícia de 3ª Classe, foram acrescentadas as disciplinas de Ética, Cidadania, Direitos Humanos e Segurança Pública (30 horas da carga horária total de 417 horas); Defesa Pessoal e de Terceiros (35 horas da carga horária total de 417 horas) e Noções de Primeiros Socorros (10 horas da carga horária total de 417 horas). Com relação à carga horária, o penúltimo Curso de Formação Profissional para o Cargo de Delegado de Polícia de 3ª Classe teve o total da carga horária de 216 horas e o último curso para a mesma carreira teve 537 horas, incluindo o módulo Programa Delegacia Legal, com 120 horas.
33. Na ocasião de minha pesquisa de campo na Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), em 2005, tive a oportunidade de conversar com a diretora de ensino da ACADEPOL sobre os cursos de formação profissional desenvolvidos pela referida academia de polícia, o que não ocorreu na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ). Na ocasião da realização da pesquisa de campo na PMERJ, mais especificamente entre o mês de maio e o mês de julho do ano de 2005, a Diretoria de Ensino e Instrução (DEI) não possuía instalações adequadas para o seu funcionamento, encontrando-se mal instalada na área ocupada pela biblioteca da APM D. João VI. Os contatos foram feitos basicamente com oficiais e pedagogas vinculadas às seções de ensino de ambos os centros de formação e treinamento.
34. Ver especialmente a respeito: Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública (SENASP).
35. O exame dos currículos coletados entre diferentes períodos contemplados pela minha pesquisa de campo mostra que foram efetuadas algumas mudanças entre os conteúdos programáticos e a carga horária dos cursos de formação profissional de agentes de polícia e autoridade policial (delegados de polícia) ministrados na Academia de Polícia Sylvio Terra da Polícia Civil. O conteúdo programático e a carga horária do Curso de Formação Profissional para Inspetor de Polícia de 6ª Classe do

Quadro Permanente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro são os mesmos (Curso de Formação Profissional para Inspetor de Polícia do Quadro Permanente da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (PCERJ), Ordem de Serviço n. 42, de 6 de fevereiro de 2002, *DOERJ* n. 27, de 7.2.2002). Segundo a delegada de polícia da Diretoria de Ensino da ACADEPOL, esse conteúdo programático será reelaborado quando houver o próximo concurso para essa carreira, já que os cursos de formação profissional é parte constitutiva do concurso, constituindo-se na sua segunda etapa.

36. Com relação à carga horária dos cursos de formação profissional da Polícia Civil, uma importante mudança foi operada a partir da Lei n. 4.020, de 6 de dezembro de 2002, haja vista que o curso de formação profissional de agentes de polícia e de autoridade policial passou a ter obrigatoriamente o prazo inicial de seis meses. A mesma Lei estabelece que os candidatos aptos para o curso de formação profissional perceberão uma bolsa-auxílio correspondente a 80% (oitenta por cento) do valor do vencimento da classe inicial do cargo, sem incidência de descontos relacionados com o regime próprio de previdência.
37. O Curso de Formação de Soldados compreende uma carga horária de 910 horas. A análise do currículo desse curso aponta, por um lado, para um forte embasamento no policiamento geral ostensivo, retratado na elevada carga horária dedicada à disciplina de "Instrução Policial Básica Individual", de 142 horas, 34% do total da carga horária das disciplinas curriculares do curso. Por outro lado, a análise aponta deficiências na área da atividade preventiva, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão, retratada no baixo índice de presença de disciplinas da área das ciências humanas e sociais. As três matérias que têm a carga horária mais baixa de todo o currículo são exatamente as de Psicologia e de Direitos Humanos e Conduta Policial Ética, 2% e 3%, respectivamente, do total da carga horária destinada às disciplinas curriculares do curso. Seguem-se Comunicações e Armamento, respectivamente 5% e 3% do total da carga horária destinada às disciplinas curriculares do curso.
38. O Curso de Formação de Oficiais compreende uma carga horária de 4.871 horas. No ensino fundamental desse curso, a ênfase é dada às disciplinas relacionadas à área de ciências jurídicas, seguida pela área de administração e, por último, pela de ciências humanas. Basicamente, a área jurídica concentra o maior número de disciplinas, treze, ocupando aproximadamente 64% da carga horária total dessa área de ensino. Segue-se a essa a área administrativa, com três disciplinas (Administração Geral, na área fundamental, e Administração na PMERJ e Chefia e Liderança, na área profissional), ocupando 17% da carga horária total do curso. A área de ciências humanas e sociais conta com quatro disciplinas (Ética, Psicologia, Sociologia Geral e Técnica de Pesquisa), compreendendo 15% da carga horária da área de ensino fundamental e 1% da carga horária do ensino profissional, totalizando 16% no total da carga horária do Curso (Poncioni, 2004).

39. A “robustez” consta como um dos requisitos do Edital do Concurso de Admissão ao Curso de Formação de Soldado PM Classe C da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 2001.
40. O “policial combatente” é uma denominação própria da corporação para designar todos os policiais, praças e oficiais que não são especialistas e, em princípio, estão voltados para o desempenho de tarefas que dizem respeito ao policiamento ostensivo.
41. Segundo informações de um oficial lotado na Seção de Ensino da Academia de Polícia Militar D. João VI (APM D. João VI), o conteúdo programático e carga horária dos currículos desses cursos estavam sendo aplicados no ano de 2005, sem alterações. De acordo, ainda, com uma pedagoga do Centro de Ensino e Aperfeiçoamento de Praças 31 de Voluntários (CFAP), o currículo do Curso de Formação de Soldados estava sendo reformulado, vigorando o conteúdo programático do currículo anterior.
42. Na área profissional do curso, há um nítido predomínio das disciplinas voltadas para o policiamento geral ostensivo (Controle de Distúrbios Cíveis, Instrução Policial a Cavalos, Instrução Tática Individual e Tiro Policial), compreendendo 15% da carga horária do ensino profissional, com maior ênfase na preparação física do policial, contando com duas principais matérias (Educação Física e Defesa Pessoal), compreendendo 25% do total da carga horária do ensino profissional. As matérias voltadas para o policiamento preventivo, com enfoque na negociação de conflitos e no relacionamento direto com o cidadão (Negociação de Conflitos e Saúde, Higiene e Primeiros Socorros), somam 3% da carga horária total do ensino profissional.
43. O *ethos* guerreiro é facilmente encontrado nas crenças e valores que permeiam o universo cultural da polícia, em diferentes sociedades, não sendo absolutamente uma peculiaridade da polícia brasileira. Na literatura especializada, essa dimensão da cultura policial, que enfatiza aspectos relacionados à virilidade e à força física no comportamento e atitudes do policial é estudada sob diferentes denominações: *ethic of masculinity* (Harris, 1973); *cop canteen culture* (Fielding, 1994; *ethos of bravery* (Kappeler; Sluder; Alpert, 1998).
44. No Rio de Janeiro, uma conhecida unidade operacional especial da organização policial militar é designada como Batalhão de Operações Especiais (BOPE).
45. Uma unidade especializada da organização policial civil que tem se destacado por operações “na rua”, nos moldes das unidades especiais da Polícia Militar, é a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE).
46. Consultar: Poncioni (2004).
47. Não se quer deixar de reconhecer as particularidades entre as polícias nos diferentes Estados da Federação e tampouco em distintas realidades sociais, como também as especificidades de determinados grupos policiais, de acordo com a sua posição, função e responsabilidade na organização policial. Há ainda diferenças de perspectiva dentro das

polícias, de acordo com variáveis individuais, como personalidade, geração ou trajetória de carreira, e variações estruturadas de acordo com a graduação, tarefa e especialização.

48. Nesse sentido, faz-se necessário levar em consideração, na formulação de políticas educacionais na área de segurança pública, não apenas os conteúdos objetivos da relação ensino/aprendizagem desenvolvida nas academias de polícia, mas também os componentes simbólicos que envolvem a formação profissional do policial, principalmente, quando se quer apresentar e encaminhar soluções para a construção de uma polícia condizente com os preceitos democráticos.
49. Muito embora a mobilidade dentro da carreira policial, civil e militar, esteja sujeita à realização de cursos de aperfeiçoamento profissional, esses cursos nem sempre são oferecidos por razões diversas. Nesse quadro, constitui-se exceção o Curso de Formação e Atualização do Programa Delegacia Legal, que é realizado regularmente para as diferentes carreiras da Polícia Civil pelo Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal. Na Polícia Militar, há uma maior regularidade na oferta de cursos de aperfeiçoamento, mas o público-alvo é majoritariamente constituído de policiais que ocupam postos de comando ou direção na corporação.
50. Pode-se inferir que, no caso brasileiro, o público-alvo dos programas de formação e treinamento profissional é majoritariamente constituído de policiais que ocupam postos de comando ou direção, alcançando de forma muito incipiente os postos hierárquicos inferiores das organizações policiais. Ver, a propósito: Saporì (2002).

Referências

ADORNO, Sergio. Criminal violence in modern Brazilian society. In: SHELLEY, L.; VIGH, J. (Eds.). *Social changes, crime and the police*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publishers, 1995. p. 109-118.

_____. Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELI, S. et al. (Orgs.). *o que ler na ciência social brasileira 1970-2002*. São Paulo: ANPOCS; Sumaré, 2002. v. 4, p. 267-307.

BITTNER, Egon. *The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices and possible role models*. USA: Dhew Publication no (HSM), 72-9103, 1972. (Crime and Delinquency Issues: A Monograph Series).

_____. *Aspects of police work*. Boston, MA: Northeastern University Press, 1990.

BRAITHWAITE, John. The new regulatory state and the transformation of criminology. *British Journal of Criminology*, v. 40, p. 222-238, 2000.

BRICEÑO-LEON, Roberto; CARNEIRO, Leandro P; CRUZ, José Miguel. O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em El Salvador e na Venezuela. In: PANDOLFI, Dulce et al. *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 117-127.

CERQUEIRA, Daniel; LOBÃO, Waldir; CARVALHO, Alexandre X. de. *O jogo dos sete mitos e a miséria da segurança pública no Brasil*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), dez. 2005. (Texto para Discussão, n 1.144).

COSTA, Arthur. Polícia, controle social e democracia. In: COSTA, Arthur Trindade Maranhão. *Entre a lei e a ordem: violência e reforma nas polícias do Rio de Janeiro e Nova York*. Rio de Janeiro: Editora FGV, , 2004.

FAIRCHILD, Erika S. Demilitarization of police forces: the case of the Federal Republic of Germany. *Police Studies: The International Review of Police Development*, v.7, n. 4, p. 189-199, 1984.

FIELDING, Nigel. Socialization of recruits into the police role. In: SOUTHGATE, Peter (Ed.). *New directions in police training*. Home Office Research and Planning Unit, London: Her Majesty's Stationery Office, 1988. p. 58-73.

_____. Cop canteen culture. In: NEWBURN, Timothy; STANKO, Elizabeth A. (Eds.). *Just boys doing business?: men, masculinities and crime*. London; New York: Routledge, 1994. p. 46-63.

FUKS, Mario. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. *BIB, Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-84, 2000.

GARLAND, David. The new culture of crime control. In: *The culture of control: crime and social order in contemporary society*, Chicago: University of Chicago Press, 2001. p. 166-192.

GAROTINHO, Anthony et al. *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública*. Em co-autoria com Luiz Eduardo Soares, Barbara M. Soares, João Trajano Sento-Sé, Leonarda Musumeci e Silvia Ramos. Rio de Janeiro: Hama, 1998.

GOLDSTEIN, Herman. Improving police: a problem-oriented approach. In: REINER, R. *Policing: Cops, crime and control: analysing the police function*. Aldershot, UK: Dartmouth Publishing, 1996. v. 1, p. 185-205. (Series: International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology).

HARRIS, R. N. *The police academy: an inside view*. New York: John Wiley, 1973.

HAGGERTY, Kevin D.; ERICSON, Richard V. The militarization of policing in the information age. *Journal of Political and Military Sociology*, DeKalb, p. 1-15, Winter, 1999.

HERBERT, Steve. Policing the contemporary city: fixing broken windows or shoring up neo-liberalism? *Theoretical Criminology*, London, Thousand Oaks and New Delhi, Sage Publications, v. 5, n. 4, p. 445-466, 2001.

HUGGINS, Martha. From bureaucratic consolidation to the structural devolution: police death squads in Brazil. *Policing and Society*, v. 7, p. 207-234, 1997.

_____. Urban violence and police privatization in Brazil. *Social Justice*, v. 27, n. 2, p. 112-133, 2000.

HUGGINS, Martha; MESQUITA, Myriam P. Scapegoating outsiders: the murders of street youth in modern Brazil. *Policing and Society*, v. 5, p. 265-280, 1995.

JEFFERSON, Tony. *The case against paramilitary policing*. Bristol, PA: Open University Press, 1990.

_____. Pondering paramilitarism: a question of standpoints? In: REINER, Robert. *Policing: Cops, Crime and Control: analysing the police function, Part IV:*

Police and order-maintenance. Aldershot; Brookfield, USA; Singapore; Sydney: Dartmouth Publ., International Library of Criminology, Criminal Justice, and Penology, 1996. v. 1, p. 423-430. (Series: International Library of Criminology, Criminal Justice and Penology).

JAKUBS, Deborah L. Police violence in times of political tension: the case of Brazil 1968-1977. In: BAYLEY, David. *Police and society*. Beverly Hills/London: Sage Publications, 1977. p. 85-106.

JIAO, Allan Y. Factoring policing models. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, v. 20, n. 3, p. 454-472, 1997.

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. Violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal no Brasil: uma bibliografia. BIB: *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, p. 45-123, 2000.

KAPPELER, Victor E.; SLUDER, Richard D; ALPERT, Geoffrey P. Breeding deviant conformity. The ideology and culture of police. In: _____. *Forces in deviance: understanding the dark side of policing*. 2nd ed. Illinois: Waveland Press, 1998. p. 83-108.

KELLING, George L.; COLES, Catherine M. Disorder, 'broken windows', and serious crime. In: _____. *Fixing broken windows: restoring order and reducing crime in our communities*. New York: The Free Press, 1996.

KRASKA, Peter B. Questioning the militarization of U.S. police: critical versus advocacy scholarship. *Policing and Society*, v. 9, p. 141-155, 1999

KRASKA, Peter B.; PAULSEN, Derek J. Grounded research into U.S. paramilitary policing: forcing the iron fist inside the velvet glove. *Policing and Society*, p. 253-270, 1997.

LÉVY, René. A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, v. 9, n. 1, p. 53-77, maio, 1997.

MOTA, Paula Poncioni. *A polícia e os pobres: representações e práticas em delegacias de polícia do Rio de Janeiro*. Dissertação (Mestrado) - Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1995.

PONCIONI, Paula. *Tornar-se policial: a construção da identidade profissional do policial no Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) - Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 2004.

REINER, Robert. *The politics of the police*. 2nd ed. London: Harvester Wheatsheaf, 1992.

_____. Police research. In: KING, Roy D.; WINCUP, Emma (Eds.). *Doing research on crime and justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000. p. 205-235.

RELATÓRIO DA COMISSÃO INTERNACIONAL PARA A REFORMA POLICIAL NA DEMOCRACIA. *As mudanças necessárias*. Centro de Estudos para el Desarrollo, [2004 ou 2005].

RUA, Maria das Graças. Desafios da governança. In: COELHO, Maria Francisca; BANDEIRA, Lourdes; MENEZES, Maria Loiola (Orgs.). *Política, ciência e sociedade brasileira contemporânea*.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violências e dilemas do controle social nas sociedades da "modernidade tardia". *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 3-12, jan./mar. 2004.

SAPORI, Luiz Flavio. O treinamento como ferramenta de reforma policial na sociedade brasileira: perspectivas e limitações. In: SEMINÁRIO INTERPRETAÇÕES DA VIOLÊNCIA URBANA NO BRASIL, 2001. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SHEARING, Clifford. Punishment and the changing face of governance. *Punishment and Society: The International Journal of Penology*, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, v. 3, n. 2, p. 203-220, 2001.

SHERMAN, Lawrence et al. *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising*. Washington: U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. National Institute of Justice, 1998. Research Brie

STENSON, Kevin. The new politics of crime control. In: STENSON, Kevin; SULLIVAN, Robert R. *Crime, risk and justice: the politics of crime in liberal democracies*. Devon UK: Willan Publishing, 2001. p. 15-28.

STINCHCOMBE, Jeanne B. Beyond bureaucracy: a reconsideration of the 'professional' police. *Police Studies: The International Review of Police Development*, v. 3, n. 1, p. 49-61, 1980.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP*, Departamento de Sociologia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Sociais, Universidade de São Paulo, v. 9, n. 1, p. 5- 43, maio 1997.

Capítulo 40 - Segurança pública no Brasil: temas em debates no Congresso Nacional e na sociedade

Adilson J. P. Barbosa*

1. Política pública de segurança no Brasil

O Brasil possui muitos problemas sociais explicados sob os mais diversos pontos de vista, mas todos com uma razão: uma profunda e persistente concentração de renda, provocada por 500 anos de governos autoritários, corruptos e elitistas. Segurança pública é apenas mais um. Pobreza, baixa escolaridade, corporativismo, corrupção, ineficiência gerencial, autoritarismo, concentração fundiária, no campo e na cidade, discriminação política, racial e econômica, em intensidade e manifestações diferentes podem explicar qualquer um dos nossos grandes problemas sociais. Quem conhece a história do país sabe que a segurança pública, tanto quanto a educação, nunca fez parte das prioridades das elites brasileiras. Ao contrário, assim como sempre foi bom ter uma população funcionalmente analfabeta e, por conseguinte, desinformada, para manipulação, domínio político e ideológico, foi e ainda é fundamental, ter uma “política de segurança” que privilegie a repressão daqueles que, legitimamente ou não, ousarem contrapor-se ao regime. Carandiru e Eldorado do Carajás são exemplos claros e indistigáveis de como o Estado trata o problema da segurança no Brasil.

Assassinar trabalhadores rurais desarmados ou fuzilar presos indefesos, com requintes de crueldade, e continuar impunes, como estão os mandantes e principais responsáveis, é o retrato ampliado do que acontece diariamente no Brasil. Contudo, ao contrário do que querem fazer crer algumas vozes, a segurança pública no país não é um problema que se agravou nos últimos anos, mas uma tragédia tão antiga quanto o problema das nossas maternidades, foco de infanticídios, e clínicas de hemodiálise, assassinas de idosos.

Ao de atingir a classe média e provocar prejuízos sociais e econômicos para as cidades, a segurança pública ganhou *status* de problema social a exigir a elaboração de uma política específica. A população das grandes cidades, que acompanha a repercussão na mídia das tragédias diárias

* Advogado, graduado pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL), Especialista em Direito Sanitário pela Faculdade de Saúde Pública da USP e Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal. Mestrando em Direito, Estado e Constituição na Universidade de Brasília. Foi Assessor Jurídico da Vice-Governadora do Distrito Federal, Chefe da Assessoria Jurídica do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. É Assessor da Bancada Federal do PT na Câmara Federal, para as áreas de Direito Penal e Processual Penal, Direito Civil, Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Agrário e responsável pela Assessoria direta às áreas de Segurança Pública e Direitos Humanos.

provocadas por crimes bárbaros e ações violentas da polícia, exige das autoridades e políticos uma solução para o problema.

Infelizmente, parte significativa das autoridades que decidem sobre as políticas públicas e gestão da segurança no Brasil não conseguem ampliar o olhar sobre a problemática da segurança. Assim, as propostas e ações que visam combater os problemas gerado pela violência nas grandes cidades brasileiras desconsideram os graves problemas sociais produzidos por séculos de escravidão, patriarcalismo e concentração de renda recorde no mundo.

Segurança pois, segundo muitas daquelas autoridade se resolve com investimentos em viaturas, armas, munições e leis duríssimas. Redução da maioria penal, pena de morte e a transformação de vários ilícitos penais em “crimes hediondos” são propostas correntes no Congresso Nacional.

No Brasil, onde o serviço doméstico, realizado majoritariamente por mulheres negras e pobres, em novas casas grandes, de elevador privativo e quarto minúsculo e insalubre, é regulado constitucionalmente por normas escravagistas, a morte de milhares de jovens negros anualmente nas periferias e centros urbanos, pouca ou nenhuma sensibilidade causa.

Assim é que, deslocado e desfocado da realidade social, por todos conhecido e estudado, é que o tema da segurança pública e da violência tem sido tratado pela sociedade e pelo Estado brasileiro. Como lembra a Professora Dra. Ana Lúcia Sabadell, em prefácio do livro *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*, de Vera Regina Pereira de Andrade, nos países capitalistas vem se desenvolvendo, sobretudo após o advento do neoliberalismo, uma política criminal “terrorista”, porque implica uma prática de “terrorismo de Estado”.

Para Sabadell, o diálogo democrático para solução de conflitos e a preocupação com os verdadeiros problemas sociais estão sendo substituídos por um discurso alarmista sobre a “ameaça da criminalidade”.

Sabadell¹ lembra que mesmo naqueles países que nunca passaram pela experiência de um Estado de Bem-estar Social, como é o caso do Brasil, criou-se um Estado penal, muitas vezes atuando no limite entre a legalidade e ilegalidade.

No Congresso, como não poderia deixar de ser, vários proposições, tanto do Executivo como do Legislativo, buscam atacar vários das possíveis causas da violência. Assim, temos proposições sobre a unificação das polícias, transformação das guardas municipais em polícia ostensiva e judiciária, Forças Armadas, organização das polícias, sistema penitenciários, etc. O debate dessa proposições, que de certa maneira refletem grande parte da discussão sobre as causas e soluções para a violência no Brasil, é feito de forma estanque e desarticulada dos demais problemas históricos que se ligam a causas da violência no Brasil.

Ainda que sem a profundidade e interdisciplinariedade necessária, busca-se no itens abaixo refletir sobre alguns desse pontos, mencionando, quando for o caso, eventuais proposições ou mesmo legislações pertinentes. Reafirma-se, contudo, que os temas não serão tratados com a profundidade que merecem.

2. Unificação das polícias

A partir de uma proposta do então Deputado Hélio Bicudo do PT/SP, discute-se a unificação da Polícia Militar com a Civil e da Polícia Federal com as Polícias Rodoviária Federal e Ferroviária. Nessa linha, existem várias proposições e discussões que propõem desde a unificação imediata e total, passando por uma integração paulatina, até a manutenção da atual estrutura. As propostas envolvem diversas variáveis, como por exemplo, a desmilitarização da Polícia Militar. Vejamos algumas.

2.1 Unificação e desmilitarização

Segundo essa proposta, a Polícia Militar, que seria desmilitarizada e perderia sua condição de força auxiliar do Exército, e a Polícia Civil, seriam transformadas numa única polícia, sob um único comando. Na mesma linha, seriam unificadas as polícias da União: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal e Polícia Ferroviária Federal. A idéia comporta uma série de possibilidades, cujas principais serão apresentadas a seguir.

2.2 Integração e unicidade das polícias

A idéia básica dessas propostas é permitir, no futuro, a unificação das polícias. Na integração, a Polícia Militar e a Polícia Civil passariam a ter um único comando, sendo investidos esforços e recursos para que seus servidores tivessem uma única formação, além de se abrir a possibilidade de que a Polícia Militar pudesse atuar como polícia investigativa nas infrações de menor potencial ofensivo e nos delitos de trânsito. Segundo esse modelo, a unificação se daria de forma cadenciada. Na unificação, as polícias (militar e civil) existentes seriam transformados em departamentos. A Polícia Militar se transformaria no departamento de polícia ostensiva, com chefia própria. A Polícia Civil, por sua vez, passaria a ser o departamento de polícia ostensiva, também com chefia própria. Os departamentos teriam um único comando. As polícias da União seriam transformadas numa única polícia, podendo ganhar um seguimento ostensivo. Nesse modelo, também se investiria numa formação única e na possibilidade de que ambas as polícias pudessem realizar o chamado "ciclo completo" da investigação, a depender da infração criminal.

2.3. Breves reflexões sobre o tema

Existe um certo consenso entre os especialistas na matéria e entre as próprias polícias no que diz respeito à busca, no mínimo, de uma integração entre as várias instituições policiais. Contudo, em razão de problemas como desmilitarização, carreira, atribuições, procedimentos, direção de inquérito, e outros, não foi possível ainda obter um mínimo de consenso e clareza na abordagem. Ao contrário, as propostas apresentadas, que como já se disse, apontam para uma possível integração, estão longe de apontar um modelo claro de instituição policial. Não apenas pelo corporativismo e interesses políticos presentes, mas porque a definição exige uma reestruturação do papel de outros órgãos e instituições, como o Judiciário, o Ministério Público e o próprio Executivo, ou seja, do sistema de justiça criminal. Por não haver clareza sobre o papel do Ministério Público e do Judiciário na relação com

as instituições policiais e seus procedimentos, não se conseguiu até agora construir uma proposta que aponte para a solução do problema, ou seja, para se discutir a unificação das polícias, é preciso definir de antemão as futuras atribuições, procedimentos e competências de todos os órgãos e instituições envolvidas.

3. Filiação partidária, sindicalização e greve

3.1. Filiação partidária

A filiação partidária e o alistamento eleitoral, ao lado de outros requisitos previstos no parágrafo 3º, do artigo 14 da Constituição Federal, fazem parte das exigências para que qualquer cidadão possa ser candidato a um cargo eletivo no país. Os militares, nesse particular, têm tratamento diferenciado na Constituição. De acordo com o parágrafo 2º do artigo 14 da Constituição Federal, “não podem alistar-se como eleitores os estrangeiros e, durante o período do serviço militar obrigatório, os conscritos”. Passado o período de serviço militar obrigatório, os militares em geral podem e devem alistar-se como eleitores. Entretanto, devem fazê-lo obedecendo ao disposto no parágrafo 8º, do artigo 14 da Constituição Federal, que dispõe:

“Artigo 14 - A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 8º - O militar alistável é elegível, atendidas as seguintes condições:

I - se contar menos de dez anos de serviço, deverá afastar-se da atividade;

II - se contar mais de dez anos de serviço, será agregado pela autoridade de superiores, se eleito, passará automaticamente, no ato da diplomação, para inatividade.”

Atualmente não se exige filiação partidária para militares, promotores e juizes que se candidatam.

A discussão sobre filiação partidária passa pela discussão sobre estrutura, organização e regime funcional a ser adotado pela polícia. Unificando-se a polícia e optando-se por sua desmilitarização, a questão da filiação partidária ganha novos contornos.

3.2. Sindicalização e o direito de greve

Temas extremamente polêmicos, a sindicalização e o direito de greve, também já foram discutido em proposições pelo Congresso Nacional, dividindo opiniões. De um lado estão aqueles que, sob o argumento de que corporações ou trabalhadores armados não podem sindicalizar-se e fazer greve, não admitem o exercício de tais prerrogativas ou direitos. De outro, sob o argumento de que sindicalização e greve são direitos constitucionais extensivos a todos os trabalhadores, estão aqueles que defendem os referidos direitos, exigindo, entretanto, que os mesmo sejam exercidos com restrições e num regime próprio.

Filiação partidária, sindicalização e direito de greve, como já afirmamos, também dependem do modelo de polícia que se pretende adotar.

Contudo, uma coisa parece evidente: numa verdadeira democracia, a atividade policial deve ser apenas mais uma atribuição do Estado, posta a serviço do cidadão e controlada pela sociedade civil. A atuação da polícia deve conciliar eficiência no combate ao crime com respeito aos direitos humanos. Aliás, tais conceitos devem estar “unificados”, ou seja, inexistem (ou deveria inexistir) verdadeira atividade policial quando há desrespeito aos direitos humanos.

Partindo dessa premissa e do fato de que a atividade policial deve estar sob o controle da sociedade civil, impedir a filiação partidária e, sobretudo, a sindicalização e o exercício do direito de greve nos parece contraditório. Afinal, ao esperarmos e exigirmos que a polícia atue com responsabilidade social, respeito aos direitos humanos e transparência no combate ao crime, não parece crível que essa mesma polícia não possa exercer o direito de greve, respeitados os princípios do Estado Democrático de Direito. O tema, advirta-se, não é pacífico.

4. Venda e porte de armas

4.1 Introdução

A violência no Brasil, sobretudo nas grandes cidades (mas ultimamente também nas pequenas e médias), tem índices alarmantes. Milhares de pessoas morrem anualmente vítimas de homicídios, acidentes de trânsito ou de trabalho e, o que é pior, por violência institucional, ou seja, violência praticada pelo Estado, tanto por omissão (quando se recusa atuar ou expõe seus servidores a riscos desnecessários), quanto por ação abusiva ou arbitrária (quando os representantes do Estado, por preconceito, abusam de sua autoridade, matando negros e pobres, sobretudo).

A questão da posse e do porte de armas de fogo legais e regulares pelo cidadãos, no Brasil, nunca foi um problema grave. Ao contrário de outros países, a cultura de “andar” armado, salvo em certas faixas da população e em determinadas regiões do país, não é muito disseminada. No entanto, os estragos materiais e sociais causados às famílias e à sociedade e ao próprio Estado (que na maioria das vezes arcam com custos de internação e tratamento das vítimas, que passam a sobrecarregar o sistema previdenciário), pelo mau uso de armas de fogo por agentes do Estado e pelo cidadão “comum” são semelhantes àqueles produzidos por grandes conflitos armados, como a guerra do Iraque.

Por tudo isso, a sociedade brasileira ao longo dos anos, tem restringido o uso legal de armas de fogo e munição por cidadãos. A legislação anterior (Lei n. 9.137, de 20 de fevereiro de 1997, que instituiu o Sistema Nacional de Armas – SINARM), revogada pelo chamado Estatuto do Desarmamento (Lei n. 10.826/2003), já era bastante restritiva.

O Estatuto do Desarmamento criou novas exigências para obtenção e uso de armas de fogo pelo cidadão comum. Após a aprovação do Estatuto do Desarmamento, cumprindo determinação da própria lei, foi realizada uma consulta à população brasileira, através de um referendo, a respeito da proibição total da comercialização e posse de arma de fogo e munição no Brasil. A população rejeitou a proibição. Ainda assim, as restrições do Estatuto do Desarmamento já garantiram uma significativa melhora nos índices de mortes por armas de fogo no Brasil, após sua aprovação.

5. Empresas Privadas de Segurança

No momento, tramita na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 2.205, de 1999 (de autoria do deputado Eduardo Campos), objetivando disciplinar de forma mais abrangente a constituição e funcionamento das chamadas “empresas de vigilância privada”. Atualmente, a matéria é tratada pela Lei n. 7.102, de 20 de julho de 1983, lei essa que teve vários dos seus dispositivos alterados e revogados pela Lei n. 9.017, de 30 de março de 1995.

A matéria é muito mais complexa do que à primeira vista possa parecer, posto envolver aspectos econômicos, comerciais, de segurança pública, de transporte de cargas e valores e trabalhistas. Segundo informações, existem no Brasil cerca de seiscentos mil vigilantes legalizados e outros seiscentos mil em situação irregular. Não existe sobre esse “exército” particular, que é três vezes superior ao efetivo das polícias militares em atividade nos Estados, um controle e fiscalização efetivos por parte do Poder Público. Ao contrário, muitas das empresas de segurança privada pertencem a oficiais militares, o que gera uma relação promiscua entre o Estado, que deveria fiscalizar, e as empresas, objetos da fiscalização.

O projeto de lei, a nosso ver, unifica a legislação existente e melhora o controle da sociedade sobre as empresas de segurança.

6. Sistema penitenciário

6.1 Estrutura, gestão e objetivo do sistema penitenciário

O sistema penitenciário do Brasil, fato público e notório, encontra-se num estado precaríssimo. Faltam vagas nos presídios, recursos materiais e servidores especializados para administração do sistema e, principalmente, falta vontade política para transformá-lo. Na verdade, são verdadeiras masmorras medievais, onde os detentos são submetidos a castigos diretos e indiretos (não podem exercer os direitos previsto na Lei de Execuções Penais).

Numa abordagem preliminar, podemos dizer que a questão exige que se encontre solução para três problemas básicos:

- organização institucional do sistema e definição da carreira funcional, atribuições e formação de seus servidores;
- gestão do sistema, que envolve a possibilidade de administração privada;
- política de reinserção social para os presos.

Defende-se, ao menos, aplicação das convenções internacionais sobre a matéria, como por exemplo, as chamadas Regras Mínimas de Tóquio. Infelizmente, apesar dos inúmeros diagnósticos produzidos sobre as péssimas condições de nossas prisões, por governos e entidades nacionais e internacionais que acompanham o tema, pouco se avançou.

7. Extinção da Justiça Militar

A Constituição Federal determina que a Justiça Militar julgue os crimes militares definidos em lei, que podem ser divididos em crimes militares próprios (crimes militares) e impróprios (crimes praticados por militares contra civis). Nos crimes contra a vida, onde a vítima seja um civil, por força de lei federal, a competência foi transferida para a Justiça Comum. O que se

discute é a necessidade da existência de uma Justiça Militar. O ex-deputado Hélio Bicudo, em proposição apresentada à Câmara do Deputados, propôs a extinção da Justiça Militar. O tema é polêmico e comporta múltiplas e variadas abordagens.

8. Inquérito e Juizado de Instrução

A doutrina em geral e todos os operadores jurídicos (juizes, advogados, promotores etc.), sem exceção, reconhecem a falência do inquérito policial, enquanto investigação preliminar capaz de atender aos objetivos do processo penal, no que diz respeito ao recolhimento de provas seguras e incontestáveis. Ao contrário, os juizes reclamam da demora e da pouca confiabilidade do material produzido pela polícia, que não serve de elemento de prova na fase processual. Os promotores denunciam a falta de coordenação entre a investigação e as necessidades de quem, em juízo, vai acusar. O inquérito demora excessivamente e, nos casos mais complexos, é incompleto, exigindo novas diligências, com evidente prejuízo para a celeridade e eficácia da persecução penal. Os advogados, por sua vez, apontam para o fato de que o inquérito é conduzido de forma inquisitiva pela polícia, fato que desrespeitaria, inclusive, a própria Constituição Federal que, em seu artigo 5º, LV, garante o contraditório e o amplo direito de defesa.

Como solução para o problema, propõe-se, entre outras coisas, a criação do Juizado de Instrução ou a instituição do “promotor investigador”. Em qualquer dos casos, o processo penal teria uma nova fase, semelhante à pronúncia nos crimes dolosos contra a vida. Nessa “1ª fase”, o juiz ou promotor de instrução coordenaria as investigações, onde as partes poderiam apresentar provas e requerer diligências. Após as investigações, constatado o delito e a autoria, o processo penal teria continuidade numa “2ª fase” de caráter eminente jurisdicional. Evidentemente a descrição acima é uma síntese grosseira do procedimento que, de acordo com os países onde funciona, ganha os mais variados contornos.

O governo federal encaminhou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 4.209/2001, propondo a reestruturação do inquérito policial. Apesar de estabelecer uma série de modificações e fixar o prazo máximo para sua conclusão em sessenta dias, por impedimento constitucional, não houve avanço em relação a outras questões, como por exemplo, a possibilidade do Ministério Público dirigir pessoalmente a investigação. Sobre o tema, a doutrina pátria já tem bastante acúmulo, o que falta é vontade política para propor e implementar mudanças verdadeiramente radicais.

9. Guarda Municipal e municipalização da segurança

A definição da competência e atribuições (patrulhamento ostensivo, uso de armas etc.) das Guardas Municipais faz parte de uma discussão maior: a municipalização da segurança pública. O tema tem despertado interesse dos prefeitos que, cobrados pela população, começam a implementar uma série de medidas visando diminuir a violência em seus municípios. Diversos projetos de lei tentam dar uma nova regulação ao tema. As propostas ainda são incipientes, o que é natural, frente à complexidade

do problema. Entretanto, algumas idéias já estão colocadas, como, por exemplo: assunção da segurança pelos municípios nas capitais e cidades com mais de quinhentos mil habitantes; possibilidade de convênio entre Estados e municípios para assunção de tarefas e combate a violência; formação de consórcios intermunicipais visando o combate à violência etc.

10. Direito penal mínimo, descriminalização, despenalização e descarcerização

A criminologia clássica encarava o delito como mero enfrentamento formal e simbólico do infrator com o Estado (infração é a violação da lei do Estado). O castigo do infrator, em razão dessa visão, é o que importava. A principal finalidade da pena, por assim dizer, é a dissuasão (intimidação, medo, coação), e não a ressocialização do delinqüente.

A criminologia moderna, em contrapartida, enfoca o delito sob outra ótica, mais complexa e humana. Assevera que o delito é inevitável em qualquer sociedade e busca construir um novo modelo de justiça penal, em que o delito é visto como fato interpessoal e histórico, com repercussão direta para todos os envolvidos no conflito (delinqüente, vítima, sociedade e Estado). O autor da lesão ou perigo de lesão ao bem jurídico não tem uma dívida apenas com o Estado, depois da infração, mas também com a vítima e a sociedade.

Dentro desse novo enfoque, através da Resolução 45/110 da Assembleia Geral da ONU, realizada em 14 de dezembro de 1990, foram aprovadas As Regras Mínimas das Nações Unidas Para as Medidas Não-Privativas da Liberdade, conhecidas também como Regras de Tóquio.

Nos dias atuais, o próprio sistema penal é colocado em cheque. Alguns doutrinadores mais radicais, como Hulsman, Christie e outros, partidários de uma corrente denominada *abolicionista*, advogam a eliminação do direito penal. Fazendo parte de uma linha moderada, que prega um *direito penal mínimo*, temos, entre outros, Ferrajoli, Hassemer, Zaffaroni e Cervini. Essa corrente reconhece uma certa utilidade social do sistema penal, a partir da consideração de que se o direito penal desaparecesse, não acabaria, mesmo assim, a reação contra o crime, pois nenhuma sociedade pode viver sem controle. Ademais, o lugar do sistema penal poderia ser ocupado por outras formas de controle social muito mais inseguras e totalitárias (vingativas) que a atual e possivelmente sem as garantias mínimas (formais) exigidas pelo atual estágio da nossa civilização e cultura.

Desde o princípio do século XVIII, as prisões são veementemente criticadas. Foucault, a propósito, denunciando que a prisão sempre foi “o grande fracasso da justiça penal”, entre os anos 1820-1845, anotou uma série defeitos que, por sua triste atualidade merecem transcrição: “a) as prisões não diminuem a taxa de criminalidade; b) provocam a reincidência; c) não podem deixar de fabricar delinqüentes, mesmo porque lhe são inerentes o arbítrio, a corrupção, o medo, a incapacidade dos vigilantes e a exploração (dentro dela nascem e se desenvolvem as carreiras criminais); d) favorecem a organização de um meio de delinqüentes, solidários entre si, hierarquizados, prontos para todas as cumplicidades futuras; e) as

condições dadas aos detentos libertados condenam-nos fatalmente à reincidência; f) a prisão fabrica indiretamente delinquentes, ao fazer cair na miséria a família do detento.”²

Com efeito, a doutrina do direito penal mínimo, a partir do equilíbrio entre as necessidades da sociedade (proteção, prevenção, segurança) e os interesses da vítima (reparação do dano, pedido de desculpas etc.), não deseja acabar com o direito penal, senão *minimizar* sua utilização para a resolução dos conflitos penais, não só reduzindo o âmbito da sua aplicação, evitando novas e desnecessárias criminalizações, como criando mecanismos que possam descriminalizar, despenalizar e descarcerizar a conduta ilícita, a execução da pena e a manutenção da prisão, respectivamente.

Descriminalização (*stricto sensu*) consiste no processo de retirar o caráter ilícito ou o de ilícito “penal” de uma conduta.

Despenalizar, por sua vez, significa adotar institutos ou penas e medidas substitutivas ou alternativas, de natureza penal ou processual, que visam a, sem rejeitar o caráter ilícito da conduta, dificultar ou evitar ou restringir a aplicação da pena de prisão ou sua execução ou, ainda, pelo menos, sua redução.

Descarcerização consiste na adoção de processos que visam a evitar a decretação ou manutenção da prisão cautelar ou, ainda, sua efetiva execução em um cárcere, ou seja, é a negação do cárcere como pena antecipada.

10.1. Reflexões

A falência do sistema prisional no Brasil e em outras partes do mundo torna inexorável a construção e aplicação de uma nova “justiça penal”, cujas diretrizes estão apontadas nas Regras de Tóquio que, como se sabe, estimulam os países a “introduzir medidas não-privativas de liberdade em seus sistemas jurídicos” (Regra 1.5). Contudo, ao mesmo tempo, também procuram assegurar o respeito às peculiaridades de cada país, conforme consta da Regra 1.3, *verbis*:

“As presentes Regras devem ser aplicadas levando em consideração as condições políticas, econômica, sociais e culturais de cada país, bem como os propósitos e objetivos de seu sistema de justiça penal.”

A legislação penal brasileira (tanto o Código Penal como a legislação extravagante) criminalizou ou tipificou uma série de condutas. Os tipos penais pululam em nosso ordenamento jurídico, muitos dos quais, gize-se, jamais foram utilizados para punir qualquer cidadão (é o caso do crime de falso testemunho). Evidentemente, muitos desses “crimes” (e suas penas de prisão) descritos na lei penal possuem apenas um efeito simbólico. Efeito que, ao lado de outras variáveis culturais e sócio-econômicas, deve ser levado em consideração na hora de se propor modificações na nossa legislação. Afinal, bastaria que o Estado brasileiro cumprisse a nossa atual Lei de Execução Penal para que uma parte significativa dos problemas penitenciários brasileiros fosse minimizados, ou, pelo menos, tratados sob outra ótica.

11. Perícia, medicina legal e órgãos de identificação

Outro ponto sobre o qual não existe consenso, nem mesmo entre os servidores interessados, é sobre o tratamento a ser dado aos chamados Institutos de Criminalística, Médico-Legal e de Identificação. Além dos problemas funcionais, a principal discussão é a respeito da autonomia e independência desses órgãos em relação à Polícia Civil e a própria estrutura da segurança. Na maioria dos Estados, aqueles órgãos estão vinculados à Polícia Civil que, em alguns casos, impede que as perícias e exames sejam produzidos com isenção.

Os órgãos acima são instrumentos imprescindíveis para a construção e atuação de uma polícia eficiente e cidadã. Implementar um *Sistema de Informações e investigação* eficiente e ágil, além de mudar os métodos inquisitórios utilizados por nossos policiais, permitirá um controle da atividade policial e dará subsídios para elaboração de políticas públicas para resolução dos problemas mais graves. Assim, é fundamental discutir a estrutura, organização e funcionamento desses órgãos.

12. Guarda Nacional e Força Nacional de Segurança Pública

Tramita no Senado o Projeto de Lei n. 466, de 1997, de autoria do Senador Abelardo Lupion, dispondo sobre a criação da Guarda Nacional. A criação da Guarda Nacional, outro tema polêmico, permitiria que a União tivesse uma força policial, a ser utilizada, segundo alguns, para conter conflitos sociais. Recentemente o governo criou a Força Nacional de Segurança Pública, composta por policiais militares e bombeiros dos Estados, selecionados entre os melhores profissionais. Os policiais, cerca de cinco mil, recebem formação e treinamento especiais e são preparados para atuar nos Estados em missões especiais, sempre que solicitados.

13. Forças Armadas

A necessidade de definir claramente o papel da Forças Armadas que, lembremos, já foi (e tem sido) utilizada para combater o tráfico de drogas, é fundamental. Atualmente, o artigo 142 prevê, além da defesa da pátria e a garantia dos poderes constitucionais, a possibilidade de emprego das Forças Armadas, por iniciativa por qualquer dos Poderes da República (Executivo, Judiciário e Legislativo), para a garantia da lei e da ordem. Por certo e evidente, *lei e ordem* são expressões por demais abertas e vagas, que qualquer interpretação subjetiva pode restringir ou aumentar tais "conceitos". Ademais, nos casos previstos nos artigos 34, 136 e 137 da atual Constituição Federal, o uso das Forças Armadas é quase certo, e se faz sob a "batuta" do Congresso.

14. Órgãos de Inteligência

Apesar do governo ter aprovado a Lei n. 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que instituiu o Sistema Brasileiro de Inteligência e criou a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), e de ter criado, através do Decreto n. 3.448, de 5 de maio de 2000, o *subsistema de inteligência de segurança pública, no âmbito do sistema brasileiro de inteligência*, o problema da atuação e finalidade dos órgãos de inteligência continua em aberto. A ação da Polícia Militar, através da chamada P-2, tem pouco controle público. Grampos,

espionagem e outras “arapongagens” continuam a fazer parte do nosso dia-a-dia.

15. Controle externo da atividade policial

Existe na sociedade um consenso sobre a necessidade de se ter instrumentos para um controle efetivo da atividade policial. A idéia básica é criar um Conselho, composto de representantes da polícia, governo e sociedade. O que falta é definir de forma clara a organização, competência, composição e atribuições desse Conselho. Também nesse campo existem várias propostas, entre quais destaca-se a Proposta de Emenda Constitucional n. 496, de 2002, que cria o Sistema Nacional de Segurança Pública³, apresentado pelos, à época, deputados Aloizio Mercadante e José Genoíno.

16. Carreira policial

Assunto de grande interesse das corporações, a reestruturação da carreira dos policiais em geral é uma necessidade inegável. O tema não é fácil de ser tratado e se insere na discussão maior sobre as reformas administrativa e previdenciária (atualmente, sua regulamentação), bem como sobre a definição das carreiras de Estado.

17. Crimes contra os direitos humanos, proteção das testemunhas e vítimas

Tramita na Câmara do Deputados o Projeto de Lei n. 2.642, de 1991, do, na época, deputado Hélio Bicudo, *que define os crimes contra o Estado Democrático de Direito e a Humanidade*. No projeto são definidos, entre outros, os crimes de traição, espionagem, insurreição etc. Também é do ex-Vice-prefeito de São Paulo a proposta de transferir para a Justiça Federal o julgamento dos crimes praticados contra os direitos humanos.

Muitos Estados da Federação estão adotando programas de proteção às testemunhas e vítimas da violência. Apesar do apoio e do incentivo à adoção dos referidos programas por parte dos Estados, a proteção das vítimas de violência carece de uma elaboração mais aprofundada, inserindo o tema no conjunto dos que tratam da segurança pública. É o caso da proteção da mulheres ou criança vítima de violência doméstica ou familiar.

18. Violência contra mulher ou violência doméstica

O Brasil, assim como dezenas de outros países, convive nos últimos anos com índices alarmantes de violência de todos os matizes. Fruto de variadas causas, sendo que a mais evidente é a pobreza, a violência atinge todos os setores da sociedade. Entre as diversas formas de violência, uma se destaca como verdadeira “epidemia social”. A violência praticada contra a mulher e outros membros da família. A violência contra as mulheres é um dos reflexos mais sombrios e brutais da cultura patriarcal e do machismo que ainda prevalecem em muitas sociedades, entre as quais a brasileira. Pesquisa há pouco divulgada pela Organização Mundial da Saúde, agência vinculada à ONU, aponta que 27% das mulheres residentes na cidade de São Paulo e 34% das que vivem na Zona da Mata de Pernambuco já foram vítimas de violência doméstica.

No Brasil, 1.172 mulheres foram ouvidas por universidades e ONGs, a pedido da OMS, que traçou um painel dessas modalidades de violência em

dez países. Na cidade peruana de Cuzco, registrou-se o maior índice de mulheres que declararam ter sido agredidas, enquanto o Japão apresentou o menor percentual: 13%. Entre as que se disseram vítimas de violências físicas, 40% das paulistanas e 37% das pernambucanas afirmaram ter sofrido ferimentos e uma em três foi hospitalizada em consequência das agressões. Em São Paulo, 25% das entrevistadas afirmaram ter sofrido violência física ou sexual desde os 15 anos e 12% relataram abuso sexual por parte de algum parente antes dessa idade.

A violência contra a mulher, praticada de diversas formas, inclusive em nome de valores culturais e da tradição religiosa, têm sido rechaçada e combatida em diversos países, por governos, instituições multilaterais e ONGs. Nesse sentido, destacam-se uma série de convenções e acordos internacionais celebrados pelo Brasil e outros países, definindo obrigação e ações para o países pactuadores, visando prevenir e combater a violência doméstica e familiar, em especial aquela praticada contra mulheres e crianças, em seu território.

O Brasil é signatário de vários compromissos internacionais de combate à violência doméstica, ratificados pelo Estado brasileiro, dentre os quais, merece destaque as seguintes:

- Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (CEDAW);
- Plano de Ação da IV Conferência Mundial sobre a Mulher (1995);
- Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará, 1994);
- Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra a Mulher.

O Brasil, dando efetividade àqueles pactos, comprometeu-se a implementar uma política de combate à violência doméstica e familiar. Para tanto, o Poder Executivo, ONGs feministas e setores da sociedade civil elaboraram e apresentaram o Projeto de Lei n. 4.559, de 2004, que “cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, nos termos do parágrafo 8º do artigo 226 da Constituição Federal”, e fixa instrumentos e diretrizes para implementação, gestão e aplicação de uma política de combate à violência doméstica e familiar.

O Projeto avança bastante no combate à violência doméstica. Apesar de trazer algumas normas de caráter repressivo, o Projeto de Lei vai além, propondo uma verdadeira política de combate à violência doméstica, com mecanismo interdisciplinares (envolvendo a ação de várias áreas do Poder Público: Saúde, Ministério Público, Judiciário, Polícia, Educação, etc.). Vejamos alguns pontos:

- define violência doméstica e familiar;
- estabelece “medidas integradas de prevenção”, entre órgãos do Judiciário, Ministério Público, Defensoria, Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho e Habitação;
- estabelece um atendimento policial pela autoridade policial “especial” que, entre outras medidas, deverá: providenciar transporte para a ofendida e familiares, caso necessitem serem atendidas em Hospital; assegurar a possibilidade da ofendida retirar seus pertences; garantir proteção policial, etc

- determina que a mulher deverá ser atendida por uma equipe multidisciplinar;
- assistência jurídica, com a obrigatoriedade de acompanhamento jurídico;
- estabelece uma série de “medidas cautelares” em relação ao agressor (acusado), como proibição de aproximação do acusado da ofendida e de seus familiares, etc.

O Projeto de Lei também traz medidas de caráter processual, objetivando tornar mais célere o julgamento dos processos que envolvam violência doméstica. Ele determina que a União e Estados poderão criar Varas e Juizados Especiais de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher, centros de reabilitação.

19. Tráfico de seres humanos

Tramita na Projeto de Lei n. 2.845, de 2003, cujo objetivo é atender o disposto na Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional⁴ e, especialmente, os seus dois Protocolos, relativos ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea e *Prevenção, Repressão e Punição do Tráfico de Pessoas, em Especial Mulheres e Crianças*.

A mencionada Convenção foi subscrita pelo governo brasileiro durante a Conferência de Palermo, Itália, realizada em 15 de dezembro de 2000. Além do Protocolo Adicional relativo ao Tráfico de Pessoas, faz parte ainda da Convenção o Protocolo Adicional de Combate ao Tráfico de Migrantes por via Terrestre, Marítima e Aérea. O Projeto de Lei vem de encontro à ênfase (e compromisso) que as causas e ações relacionadas com a cidadania e com o combate a todas as formas de violação dos direitos humanos devem ter num verdadeiro Estado Democrático de Direito.

O Brasil, nos últimos anos, tem editado uma série de legislações visando o combate ao crime organizado e outros delitos de abrangência internacional. Além disso, uma série de leis de âmbito interno visando proteger a cidadania (o ECA, por exemplo) foram aprovadas nos últimos anos. Qualquer legislação que se pretenda aprovar, em função de pactos de internacionais, que envolva aspectos criminais (penais e processuais penais) civis e administrativos, deve ser compatibilizada com a legislação existente no Brasil que, diga-se, carece de uma melhor sistematização. Vejamos, a seguir, algumas dessas leis:

- Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980 – Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração;
- Lei n. 9.034, de 3 de maio de 1995 – Dispõe sobre a utilização de meios operacionais para a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas;
- Lei n. 9.296, de 24 de julho de 1996 – Dispõe sobre interceptação telefônica;
- Lei n. 9.613 de 3 de março de 1998 – Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, sobre a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos na Lei e cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF);

- Lei n. 9.807, de 13 de julho de 1999 – Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal;
- Código Civil (novo);
- Estatuto da Criança e do Adolescente.

20. Discriminação sexual e homofobia

Tramita atualmente na Câmara dos Deputados o Projeto de Lei n. 5.003/2001, que tem por objeto a fixação de sanções de natureza administrativa, contra qualquer pessoa jurídica que pratique atos discriminatórios em virtude da orientação sexual das pessoas, sem prejuízo de outras de natureza civil ou penal.

A Presidência da Câmara dos Deputados acolheu os requerimentos de apensamento de outros cinco Projetos de Leis que tramitam:

- Projeto de Lei n. 5 de 2003, de autoria da deputada Iara Bernardi, o qual “altera os artigos 1º e 20 da Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, e o parágrafo 3º do artigo 140 do Código Penal, para incluir a punição por discriminação ou preconceito de gênero e orientação sexual;

- Projeto de Lei n. 381, de 2003, de autoria do deputado Maurício Rabelo, o qual “altera a redação do artigo 1º e do artigo 20 da Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que ‘define os crimes resultantes de preconceito de raça ou de cor’”, incluindo a punição por discriminação ou preconceito de “cultura”;

- Projeto de Lei n. 3.143, de 2004, de autoria da deputada Laura Carneiro, que “altera a Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989, que define os crimes resultantes de preconceitos de raça ou de cor”, incluindo a punição por discriminação ou preconceito por “sexo ou orientação sexual”;

- Projeto de Lei n. 3.770, de 2004, de autoria do deputado Eduardo Valverde, o qual “dispõe sobre a promoção e reconhecimento da liberdade de orientação, prática, manifestação, identidade, preferência sexual e dá outras providências”;

- Projeto de Lei n. 4243 de 2004, de autoria do deputado Edson Duarte, o qual “estabelece o crime de preconceito por orientação sexual, alterando a Lei n. 7.716, de 5 de janeiro de 1989”.

À exceção do Projeto de Lei n. 381/2003, todas as demais proposições tratam do enfrentamento por parte do Estado brasileiro do grave problema da discriminação que atinge, de maneira extremamente grave, a parcela da população brasileira constituída por lésbicas, gays, travestis, transexuais e bissexuais. E o diagnóstico em relação a esse quadro de opressão e violência já constitui uma unanimidade dentre os militantes dos movimentos de direitos humanos em nosso país, sendo importante destacar-se que já no II Programa Nacional de Direitos Humanos, editado durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, essa avaliação já constava, para fundamentar um conjunto de medidas ali propostas, dentre as quais destacamos:

"116. Propor o aperfeiçoamento da legislação penal no que se refere à discriminação e à violência motivadas por orientação sexual."

E o Programa Brasil Sem Homofobia, editado agora no governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, a partir de uma avaliação semelhante ao II PNDH, propugna uma série de medidas, estando dentre elas a seguinte:

"II - Legislação e Justiça

10) Apoiar e articular as proposições no Parlamento Brasileiro que proíbam a discriminação decorrente de orientação sexual e promovam os direitos de homossexuais, de acordo com o Relatório do Comitê Nacional para a Preparação da Participação Brasileira na III Conferência Mundial das Nações Unidas contra o Racismo e a Intolerância Correlata e com as resoluções do Conselho Nacional de Combate à Discriminação."

As proposições apresentadas, portanto, estão em plena consonância com os diagnósticos realizados há alguns anos em diversos eventos da sociedade civil organizada, especialmente aqueles do movimento de lésbicas, gays, travestis, transexuais e bissexuais, de direitos humanos e de organismos governamentais. A discriminação e a violência que atinge esse segmento vai desde as "piadas" de gosto discutível em certos programas de televisão, até o espancamento e o assassinato em praça pública, como ocorreu com Edson Nêris da Silva, em São Paulo-SP, na Praça da República, em 6 de fevereiro de 2000.

As leis, com certeza, não terão o condão de mudar mentalidades marcadas pela intolerância e pelo preconceito, mas temos a convicção de que marcos legais que imponham, com finalidade acima de tudo pedagógica, punições a quem pratique atos de discriminação a lésbicas, gays, travestis, transexuais e bissexuais ajudarão a que um dia nosso país viva um clima de respeito e aceitação das diferenças de orientação sexual e identidade de gênero.

O Projeto de Lei n. 5.003, de 2001, é bastante meritório, ao estabelecer sanções de caráter administrativo às pessoas jurídicas que, através de seus agentes, empregados, dirigentes, propaganda ou qualquer outro meio, promoverem, permitirem ou concorrerem para a discriminação de pessoas em virtude de sua orientação sexual, descrevendo em oito incisos as situações caracterizadas como discriminatórias. E não se trata de algo contrário à nossa tradição jurídica, posto que já encontramos em nossa legislação, no artigo 3º da Lei n. 9.029, de 13 de abril de 1995, a previsão de penalidades administrativas em caso de condutas discriminatórias, naquela hipótese representadas pela exigência de atestados de gravidez e esterilização e outras práticas similares.

Desde 1973, a Associação Americana de Psiquiatria deixou de considerar a homossexualidade uma doença mental. Em 1975, foi seguida pela Associação Americana de Psicologia (APA), que adotou a resolução que estabelece que "a homossexualidade per se não implica em prejuízo na capacidade de julgamento, na estabilidade, na confiança e em nenhuma outra capacidade social ou vocacional".

No Brasil, o Conselho Federal de Medicina e o Conselho Federal de Psicologia também estabeleceram resoluções contrárias à visão patológica da homossexualidade.

A definição acima nos leva, por sua vez, a fazer uma distinção entre os diversos componentes (socialmente construídos) pelos quais classificamos a sexualidade humana: sexo biológico (ser macho, fêmea ou intersexual anátomo-fisiologicamente), orientação sexual (atração por pessoas do sexo oposto ou do mesmo sexo biológico, isto é, ser heterossexual, bissexual ou homossexual), identidade de gênero (ser mulher ou homem) e papel de gênero (comportar-se de forma feminina, masculina ou andrógina).

O Projeto de Lei n. 3.770, de 2004, que afirma a liberdade de orientação, prática, manifestação, identidade e preferência sexual, fixando igualmente sanções administrativas contra as práticas discriminatórias desse tipo, apesar de algumas imprecisões teóricas, pode ser assimilado em alguns de seus aspectos, como a descrição das condutas discriminatórias, a previsão do processo administrativo, e a proposta de alteração da Lei n. 9.029, de 1995.

Apesar de todo o debate, a morte de pessoas em razão de orientação sexual diferente ainda é fato costumeiro nas cidades do Brasil. Além da legislação, é preciso construir políticas públicas que influam sobre toda uma cultura social estereotipada sobre gays e lésbicas no Brasil, disseminada nas escolas e propagada pela grande imprensa.

21. Reforma do Código de Processo Penal

No ano de 2002, o Poder Executivo encaminhou para o Congresso Nacional sete projetos de lei objetivando a realização de uma reforma substantiva no nosso Código de Processo Penal. As proposições tratam dos seguintes temas processuais:

- reforma do processo e do procedimento do crimes dolosos contra a vida, cujo julgamento é realizado pelo Tribunal do Júri;
- atualiza o procedimento para interrogatório do acusado;
- atualiza o procedimento para produção de prova pericial e outras;
- faz profunda reforma no sistema recursal do Código de Processo Penal, tornando-o mais próximo do sistema adotado pelo Código de Processo Civil;
 - altera a forma de citação e o procedimento para oferecimento de defesa prévia, etc.;
 - modificar o rito processual do Código de Processo Penal que dispõe sobre prisão, medidas cautelares e liberdade provisória;
 - modificar o rito processual do Código de Processo Penal que dispõe sobre inquérito policial e termo circunstanciado.

22. Política pública sobre drogas no Brasil

A demanda e a oferta de drogas no Brasil são consideradas questões de Estado, em razão de seus impactos negativos nas instituições nacionais e nas relações sociais, em suas diversas modalidades. Afeta, dentre

outros, a saúde, a segurança, o trabalho, a previdência social, o bem-estar individual, a família e até mesmo alguns aspectos da soberania nacional.

Dados do I Levantamento Domiciliar sobre o Uso de Drogas Psicotrópicas no Brasil, que envolveu as 107 maiores cidades do país, realizado em 2001 pelo Centro Brasileiro de Informações sobre Drogas da Universidade Federal de São Paulo, apontaram que: "19,4% da população pesquisada já fez uso na vida de drogas. O uso na vida da maconha aparece em primeiro lugar entre as drogas ilícitas, com 6,9% dos entrevistados. Entre os medicamentos usados sem receita médica, os benzodiazepínicos (ansiolíticos) tiveram uso na vida de 3,3%."

O crescimento significativo do consumo de drogas no Brasil vem sendo observado, quando se comparam levantamentos nacionais feitos entre estudantes brasileiros do ensino fundamental e médio. De 1987 a 1997, o uso na vida de maconha passou de 2,8 para 7,6%, o de cocaína subiu de 0,5% para 2% e o de anfetamínicos de 2,8% a 4,4%. Não propriamente crescimentos explosivos, mas marcantes.

O uso indevido de drogas implica, quase sempre, em contato precoce com o mundo da ilegalidade e da violência e deixa, por vezes, um legado de sofrimento e vulnerabilidade social para o indivíduo e sua família.

O Brasil vive hoje um momento de mudança, com sua atenção voltada à parcela da população que vive em condições de exclusão social, contexto em que as políticas voltadas para a maior qualidade de vida do cidadão ganham relevância e destaque na agenda do governo e na pauta dos assuntos defendidos no Congresso Nacional.

Um dos temas de maior premência é a questão do uso indevido e do tráfico ilícito de drogas.

A maior parte dos dispositivos que regulam as atividades de redução da demanda e da oferta de drogas no Brasil datam de 1976 – Lei n. 6.368/76 – nada obstante tenham ocorrido alterações em seu texto original, introduzidas pela Lei n. 10.409/2002.

Constitui-se, portanto, em documento elaborado há mais de vinte e cinco anos, em uma realidade diversa dos momentos atuais, nos aspectos políticos, culturais, econômicos e sociais do país, em especial, no que se refere à garantia de direitos dos cidadãos brasileiros.

Nesses quase trinta anos que se passaram, o avanço do conhecimento científico, aliado aos novos contornos assumidos pelo fenômeno da "droga", nos cenários nacional e mundial, tornaram ultrapassados os conceitos e métodos utilizados na abordagem do tema. De uma visão meramente médico-policial, o uso indevido e o tráfico ilícito de drogas passaram a ser tratados como questões de alta complexidade, relacionadas à saúde pública, à segurança e ao bem-estar social.

O texto da Lei n. 6.368/76 guarda anacronismos e conceitos controversos, quando confrontados com o momento político-social do país, em que a sociedade é conclamada a compartilhar, com o Estado, a responsabilidade pelas políticas sociais e a atuar na plena observância dos direitos essenciais da pessoa.

Nesse aspecto, ressalte-se a qualificação similar dada ao usuário ou dependente de drogas e ao traficante, igualmente tratados, na Lei n. 6.368,

como criminosos, com pena restritiva de liberdade, desconsiderando as motivações originais de cada situação. O usuário ou dependente de drogas, antes de se constituir um contraventor, deve ser visto como uma pessoa com vulnerabilidades de fundo individual e social, que não pode ser confundida com a figura do traficante. Merece, para si e para sua família, atenção à saúde e oportunidades de inserção ou reinserção social.

Embora com intenção de atualizar a Lei n. 6.368/76, a Lei n. 10.409/2002 introduziu a compulsoriedade de tratamento para usuários ou dependentes de drogas. A decisão, simultaneamente, desrespeitou (1) o princípio da Constituição Federal que estabelece a garantia de liberdade individual; e (2) as recomendações da área científica quanto à importância do prévio diagnóstico do usuário para constatar a necessidade de tratamento e da obtenção do seu consentimento para a efetividade da atenção à sua saúde.

Além disso, vale comentar que ambos os textos pecam em questões de menor relevância, mas que abrem lacunas em sua aplicação. Em primeiro lugar, fazem referência à estruturação sistêmica da ação do governo, sem estabelecer princípios e orientações básicas que reflitam os anseios sociais.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei n. 7.134-A, de 2002⁵, cujo substitutivo aprovado na Câmara Federal avança significativamente na Política sobre Drogas no Brasil. A legislação hoje vigente sobre o tema (art. 16 da Lei n. 6.368/76) prevê pena privativa de liberdade para o usuário de drogas, de 6 meses a 2 anos de detenção. Por se tratar de crime de menor potencial ofensivo, o processo segue o rito dos Juizados Especiais e a pena de prisão, apesar de prevista, dificilmente é imposta porque é possível a transação penal e a substituição por pena restritiva de direitos, se preenchidos alguns requisitos, dentre eles a primariedade. O substitutivo exclui inteiramente a possibilidade de aplicação de pena de prisão, apesar de manter o caráter de crime da conduta. A pena passa a ser na forma de medidas educativas, que poderão ser aplicadas cumulativamente ou não. São elas:

- advertência sobre os efeitos das drogas;
- prestação de serviços à comunidade;
- comparecimento a programa ou curso educativo;
- prazo máximo dessas medidas de cinco meses.

Caso o usuário não cumpra as medidas educativas, o juiz poderá impor-lhe penas restritivas de direitos (prestação pecuniária, perda de bens e valores, prestação de serviço à comunidade ou a entidades públicas, interdição temporária de direitos e limitação de fim de semana).

Sempre que o agente precise, o juiz, na própria sentença ou na homologação da transação penal, poderá encaminhá-lo para tratamento. Uma vez que o tratamento não pode ser obrigatório, porque somente funciona se tiver a concordância do usuário, o papel do juiz é apenas o de encaminhar o agente para tratamento, não de determinar que o agente o faça obrigatoriamente.

Merece destaque o fato de o crime de uso de drogas ter sido disposto, no substitutivo, em local separado dos demais crimes. O artigo 28 está

no Capítulo III – Dos Crimes e Medidas Educativas, do Título III – Das Atividades de Prevenção do Uso Indevido, Atenção e Reinserção Social de Usuários e Dependentes de Drogas. Já os demais crimes estão no Capítulo II - Dos Crimes, do Título IV - Da Repressão à Produção não Autorizada e ao Tráfico Ilícito de Drogas.

A separação teve por fim deixar clara a opção do legislador de dar tratamento inteiramente diferenciado ao usuário, inclusive no que se refere às penas.

Notas

1. “Essa política tem levado à propagação, por meios formais informais, de um cultura do pânico, que permite legitimar como única solução viável para efetivação da cidadania (segurança!), a segregação de parcelas cada vez maiores da população e, principalmente, sua estigmatização como ‘bandidos’. Propaga-se a idéia de que a tutela dos direitos fundamentais e a garantia da convivência social pacífica que constitui a base de exercício da cidadania só podem ser efetivadas se for feita uma reforma radical da legislação penal e da política criminal: eliminar os ‘privilegios’ dos réus e dos presos; aumentar as penas cominadas; criar novos delitos e regimes de execução de penas ao limite do isolamento; aumentar o rigor judiciário na fixação de pena; treinar as policiais para serem implacáveis contra a criminalidade, ou seja, para ‘lutar’ contra aqueles que não são mais percebidos como cidadãos brasileiros que (eventualmente) cometeram infrações, mas como ‘monstros’, ‘bandidos’, ‘inimigos’.” (SABADELL, Ana Lucia. Prefácio. In: ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema penal máximo x cidadania mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003).
2. FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Tradução de Ligia Vassallo. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1983. p. 234 e ss.
3. A Proposta de Emenda Constitucional, em razão de norma regimental que determina o arquivamento de proposições no final da legislatura, foi arquivada. Ela expressa uma concepção avançada de segurança pública e pode servir de texto base para subsidiar a discussão sobre o tema.
4. A Convenção foi aprovada (ratificada) pelo Congresso Nacional, através do Decreto Legislativo n. 231, de 2003, publicado no *Diário Oficial da União*, de 30 de maio de 2003.
5. O Projeto de Lei, de autoria da Comissão Mista de Segurança Pública, já foi aprovado na Câmara dos Deputados e encontra-se pronto para votação no Plenário do Senado Federal, após receber parecer favorável na Comissão de Justiça e Redação do Senado.

Capítulo 41 - Por uma segurança cidadã no Brasil e América Latina

Marcelo Carámbula*

*Com força e com vontade A felicidade há de se espalhar
Com toda intensidade Há de molhar o seco De enxugar os olhos
De iluminar os becos Antes que seja tarde Há de assaltar os bares
E retomar as ruas E visitar os lares Antes que seja tarde
Há de rasgar as trevas E abençoar o dia E de guardar as pedras
Antes que seja tarde Há de deixar sementes No mais bendito fruto
Na terra e no ventre Antes que seja tarde Há de fazer alarde
E libertar os sonhos Da nossa mocidade Antes que seja tarde
Há de mudar os homens Antes que a chama apague
Antes que a fé se acabe Antes que seja tarde.*

(Antes que seja tarde. Ivan Lins e Vitor Martins)

As crescentes violência e criminalidade verificadas no Brasil e na América Latina nas últimas décadas têm preocupado as sociedades locais e ameaçado a consolidação do processo democrático conduzido na região. A criminalidade, antes restrita a espaços delimitados, hoje, com o processo de globalização em curso, por meio da atuação de organizações criminosas, espalha-se pelo mundo, com reflexos regionais e intercontinentais.

As recentes mudanças de paradigmas processadas na sociedade mundial da última década, promovidas pela adoção súbita de modelos econômicos que privilegiaram o aspecto financeiro, com raras exceções, em toda a América Latina, com a diminuição do papel do Estado, em detrimento do desenvolvimento humano, são apontadas como causas de desorganização social, decadência da noção de coletivo e de comunidade, aumento das disputas individuais e, por conseguinte dos conflitos de ordem interpessoal, etc. De igual forma, os avanços tecnológicos conseguidos nos últimos tempos (TV a cabo, *internet*, telefone celular, etc.), com a denominada *revolução científico tecnológica*, se por um lado trouxeram incremento na comunicação, também contribuíram para o aumento da desigualdade entre aqueles que possuem acesso aos meios e os que não possuem, prejudicando o diálogo direto e, por consequência, a convivência entre cidadãos de diferentes extratos sociais, com o esvaziamento dos espaços urbanos e públicos, que acabaram por se transformar em vazios humanos, ambientes ideais para práticas delituosas e de violência. Não por simples acaso, a população carcerária brasileira saltou de, aproximadamente 120.000 detentos, em 1990, para cerca de meio milhão, em 2002, coincidindo com

* Advogado. Foi consultor jurídico da Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra (1999-2002). É consultor da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, desde março de 2003, em projetos de segurança cidadã.

o período de adoção de políticas liberais no país, durante as gestões Fernando Collor de Mello/Itamar Franco (1990-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Essa conjuntura social, econômica e política se verifica, via de regra, em toda a América Latina.

A violência e a criminalidade possuem causas diversas, entre as quais podem ser identificadas as relacionadas à exclusão social: desigualdade de oportunidades, desemprego, analfabetismo, populações de rua, etc. Porém, ao lado das questões sociais, é inegável a relação existente entre as condições organizacionais e operacionais das agências de segurança pública e o atual quadro de insegurança pelo qual atravessa a região.

Da mesma forma, o processo de estagnação e de aprofundamento das desigualdades sociais tem sérias implicações na segurança pública, que por sua vez prejudica a normal atividade econômica, desestimulando e afastando investimentos, essenciais à retomada do crescimento, formando um terrível círculo vicioso, retardando os processos de desenvolvimento e integração na região.

A democratização no continente fez desaparecer a “ameaça subversiva” que baseava em muito a gestão das instituições de segurança pública. Tal alteração da conjuntura acabou por exigir uma mudança nos conceitos tradicionais de segurança nacional e defesa interna, abrindo espaço para as noções de segurança pública e cidadã, em uma visão integral que envolve amplos aspectos relativos à defesa e proteção da vida, às liberdades individuais, aos bens e valores pessoais e ao desenvolvimento econômico e social.

Recente estudo realizado para as Nações Unidas aponta para o desenvolvimento como a melhor forma de prevenir a violência. O coordenador do trabalho, o economista norte-americano Jeffrey Sachs, conclui que “as sociedades pobres e com fome são muito mais propensas do que sociedades de alta renda a se envolverem em disputas por recursos vitais escassos e (...) apesar de os conflitos violentos certamente resultarem de uma combinação de fatores, a pobreza cria as condições para inflamar e sustentar o conflito”. Portanto, defende o documento, “investir no desenvolvimento é especialmente importante para reduzir a probabilidade de conflito, e as estratégias de desenvolvimento devem levar em conta seus possíveis efeitos na redução do risco de conflito”.

Os tempos atuais demandam, portanto, novos paradigmas de gestão que, *pari passu*, consigam acompanhar as hodiernas tecnologias empregadas pela atividade criminosas e, ao mesmo tempo, promovam e garantam a vida e a cidadania, enfim, políticas de segurança pública verdadeiramente modernas, integradas e cidadãs, casadas com políticas públicas de desenvolvimento social e humano.

Em face disso, se fazem necessárias reformas na metodologia de intervenção dos agentes de segurança pública, em que uma abordagem diferenciada da mera repressão, que busque uma solução definitiva para as disputas, tem-se mostrado mais eficaz, enquanto objetiva não somente o atendimento a uma mera ocorrência policial, mas sim a busca pelo apaziguamento social, em uma perspectiva de prevenção da violência e da criminalidade.

Tais anacronias institucionais, entre outras coisas, têm dificultado em muito o desenvolvimento de abordagens integrais da violência e criminalidade. A carência de mecanismos de gestão adequada da segurança pública, cujo resultado imediato é a ampliação da autonomia policial para a condução de supostas políticas de segurança, somada à total ausência de participação das comunidades na tomada de decisões sobre essas questões, resulta em um modelo que já se demonstrou insuficiente.

Em resposta a essa situação, durante a última década, alguns governos da região têm promovido reformas na gestão da segurança pública, por meio da adoção do modelo da segurança cidadã, assumindo a questão como prioridade de suas agendas políticas. O exemplo mais claro da adoção do referido modelo, e que se tornou referência para outros países, é a experiência de Bogotá, Colômbia, que logrou comprovadamente, no período de 1995 a 2003, reduzir os níveis gerais de criminalidade e violência em torno de 70%, com destaque para os homicídios, de 86/100 mil habitantes em 1994, para 23,6/100 mil habitantes em 2003. Saliente-se que esses resultados foram obtidos em um ambiente de conflito civil, que castiga o país há mais de 40 anos.

Bogotá, capital da República da Colômbia, está situada na Cordilheira dos Andes, no centro ocidental do país, a 2.600 metros acima do nível do mar. Fundada em 1538, experimentou, em menos de meio século, uma explosão demográfica que fez com que se transformasse em um megalópole de aproximadamente 7 milhões de habitantes. Juntamente com esse repentino crescimento, vieram também os problemas inerentes a toda cidade grande: falta de infra-estrutura urbana, desemprego, trânsito caótico, violência e criminalidade.

Em meados da década de 1990, a cidade registrava os mais altos índices de mortes violentas, com taxas de 80 homicídios e 25 mortes em acidentes de trânsito por 100.000 habitantes, e se considerava que a sociedade colombiana se caracterizava pelo afastamento entre a lei, a moral e a cultura, manifestada pela violência interpessoal gratuita, a corrupção, a descrença nas instituições do Estado, etc.

Em face desse quadro, em 1995, iniciou-se a implementação de uma série de programas e projetos baseados em políticas integrais de segurança e convivência, apoiadas basicamente em dois eixos: no fortalecimento das instituições de polícia e justiça e em programas de prevenção à violência e à criminalidade, por meio da atenção especial a grupos vulneráveis. Esse plano integral, denominado Programa de Cultura Cidadã, apesar das alternâncias dos mandatários locais, foi desenvolvido ininterruptamente nos últimos dez anos.

As primeiras ações buscaram identificar as raízes de toda aquela violência e insegurança, em que locais se originam, quem ou o que as provoca e de que forma podem ser enfrentadas, resultando no desenho de políticas de estado ordenadas e efetivas.

Tradicionalmente conduzida de forma exclusiva pelos órgãos de segurança pública nacionais e eminentemente coercitiva, foi iniciado e continuado, na gestão dos então alcaldes (prefeitos) Antanas Mockus

(1995-1997 e 2001-2003) e Enrique Peñalosa (1998-2000), um processo de transformação das políticas de segurança e convivência cidadã, conseguindo resultados que têm melhorado a sensação de segurança dos habitantes da região metropolitana de Bogotá, contando com a participação de diversas instituições, públicas e privadas, organismos internacionais e da ativa participação da cidadania. De forma pioneira na capital colombiana, a segurança não somente passou obrigatoriamente a fazer parte da agenda prioritária da administração local, senão que foram estabelecidas metas claras para a redução do crime e da violência, sendo o cumprimento das mesmas continuamente avaliado e monitorado, por meio de um trabalho interinstitucional, em reuniões frequentes entre os comandantes da polícia e as populações locais, a Alcaldía Mayor (prefeitura) e conselhos de segurança, criados para serem espaços em que pudessem estar representados todos os órgãos da administração municipal de diferentes áreas (saúde, educação, lazer, esporte, etc), bem como representantes da sociedade civil local e empresariado. De igual forma, os recursos destinados aos programas de segurança e convivência cidadã aumentaram significativamente no período, tendo sido criado, inclusive, um Fundo Distrital de Segurança e Vigilância, para a gestão transparente e eficaz das iniciativas do setor.

A política de segurança e convivência partiu da tese de Mockus, inspirada no tema da *integração na reconstrução da legalidade e moralidade*, de que, em um determinado momento, ocorreu uma espécie de divórcio entre a cultura, a lei e a moral, gerando muitas vezes comportamentos ilegais, porém legitimados moral e culturalmente, e também vice-versa. A segurança, em sua visão, passa necessariamente pelo fortalecimento da cultura cidadã, em que o comportamento deve ser, em primeiro lugar, auto-regulado pelas pessoas, como principal forma de prevenir a ocorrência de atos violentos ou delituosos. Assim, durante sua gestão, foram promovidos incessantemente a interação entre que não se conheciam, em espaços, transportes e estabelecimentos públicos, e entre os cidadãos e as autoridades públicas. Como define Mockus, a cultura cidadã é o “conjunto de costumes, ações e normas mínimas compartilhadas que geram sentimento de pertencimento, facilitam a convivência urbana e conduzem ao respeito do patrimônio comum e ao reconhecimento dos direitos e deveres cidadãos”.

Entre os principais programas desenvolvidos em Bogotá, podem ser citados:

Promoção da Cultura Cidadã: tem por propósito desencadear e coordenar ações públicas e privadas que incidam diretamente sobre a maneira como os cidadãos percebem, reconhecem e usam os entornos sociais e urbanos e como se relacionam entre si em cada situação, reconhecendo contextos e cada um deles respeitando as regras correspondentes, de forma a apropriar-se da cidade, aprendendo a usá-la e valorizando e respeitando seu ordenamento e o seu caráter de patrimônio de todos, ou seja, a promoção da cultura cidadã.

SUIVD: é um sistema unificado de informações de violência e criminalidade que integra dados dos órgãos policiais e de saúde, como os gerados pelo Instituto Médico Legal, e compõe a base de funcionamento

do Observatório de Violência e Delinquência de Bogotá, auxiliando na elaboração de mapas da criminalidade, orientando assim toda a estratégia de enfrentamento levada a cabo pelos órgãos de segurança pública e setoriais.

Unidades de Conciliação e Mediação: são espaços que concentram atividades que buscam a resolução alternativa de conflitos como forma de evitar que as contendas se prolonguem e cheguem até o Poder Judiciário, sendo resolvidas na e pela própria comunidade, com a facilitação de técnicos e policiais.

Delegacias de Família: especializadas em casos de violência intrafamiliar e violência de gênero, estas unidades desempenham importante função na prevenção da violência e da criminalidade, ao atacarem a sua causa mais importante, visto que muitos dos que cometem crimes e violências, de um modo geral possuem antecedentes de violência intrafamiliar e maus-tratos durante a infância. Atendem casos de conciliação, acordos, medidas de proteção, violência intrafamiliar, abuso sexual, prevenção e formação de multiplicadores nas comunidades.

Centros de Desenvolvimento Comunitário (CDC): projetados nas regiões mais carentes da cidade, abrigam serviços de posto de saúde, com ênfase no atendimento pré e pós-natal, creche, escola-modelo de ensino fundamental e médio e centro de esporte e lazer.

IDIPRON: programa de assistência a crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social que busca, de forma integral e de livre adesão, a reinserção social por meio do aprendizado básico, a capacitação profissional e atividades culturais, tais como orquestras, danças típicas do país, hip-hip, e até capoeira. Possui seis unidades, espalhadas em diversos pontos da capital colombiana, administradas pelo Padre Javier de Nicolo, figura de respeitável liderança na região, em uma parceria com a Alcaldia de Bogotá, que repassa recursos.

Cadeia Distrital de Bogotá: estabelecimento prisional modelo, administrado pela municipalidade de Bogotá, em que são mantidos os detentos provisórios. Todo o seu funcionamento tem por base a estrita observância às normas internas e legais, aos direitos humanos e à busca da recuperação plena dos indivíduos. Possui capacidade para 1.028 vagas, abrigando, até 2005, pouco mais de 600 detentos, divididos em celas de 2, 4, 6 e 8 vagas cada. No estabelecimento, são desenvolvidos diversos programas, entre os quais se destaca o sistema de "oficinas de pavilhão", em que os detentos desenvolvem atividades laborais nos próprios locais em que passam a maior parte do dia, junto ao pátio e às celas. Desenvolvem os programas:

- saúde e alimentação: proporciona uma alimentação balanceada e serviços médicos de diagnóstico e primeiros socorros, serviço odontológico e programas de promoção da saúde e prevenção de DST e AIDS.
- atendimento psicossocial: terapia psicológica familiar e social.
- educação e formação: promove a conclusão do ensino fundamental e médio, estimula a leitura, redação e a ampliação do conhecimento. Possui biblioteca e videoteca, com títulos selecionados a partir de conteúdos que contenham mensagens morais, visando a reinclusão social do detento.

- **laboral:** desenvolve o conhecimento em algumas atividades, como padaria, lavanderia, cozinha, marcenaria, entre outras, em um sistema de rodízio que possibilita ao detento descobrir suas habilidades e preferências.

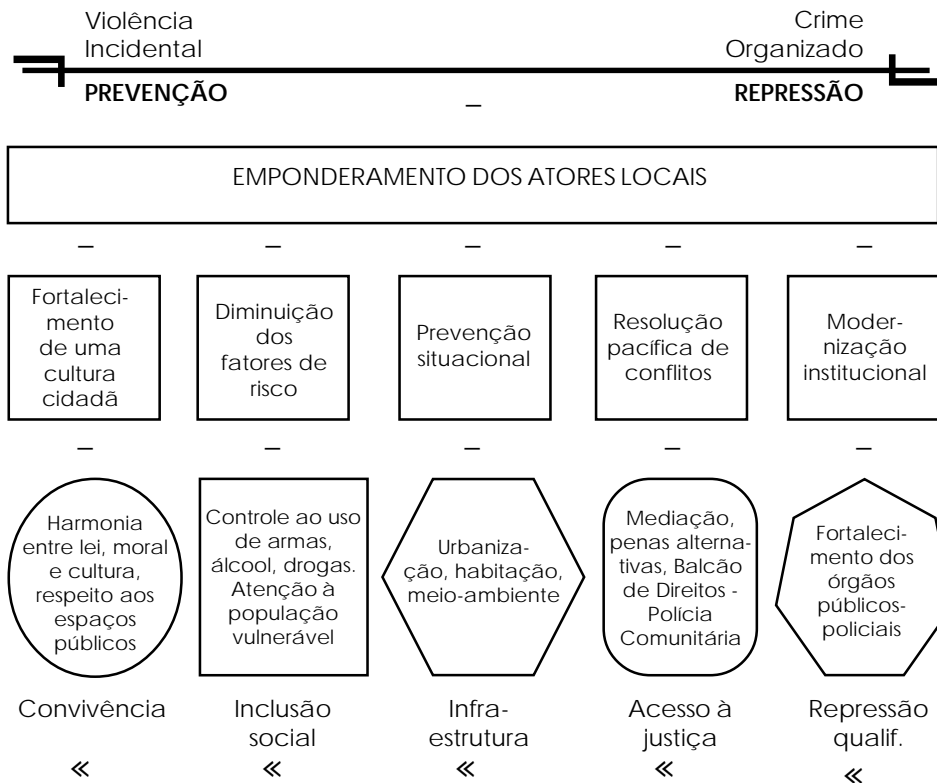
- **atendimento jurídico:** o detento goza de instrumentos jurídicos visando a observância do devido processo legal, o direito de defesa e do contraditório, durante a tramitação do procedimento penal do qual é parte. Além disso, é oferecida assistência jurídica aos internos carentes de recursos.

- **recreação, cultura e esporte:** são fomentadas práticas que estimulam a autodisciplina e a convivência interna. Cada pavilhão possui equipamentos que possibilitam a prática de diversas atividades esportivas, como futebol, basquete e vôlei. O estabelecimento conta ainda com sala de projeção para a exibição de filmes e uma rádio, produzida pelos próprios detentos, com transmissão para todo o presídio.

A segurança cidadã é uma metodologia que aborda, de forma holística, o fenômeno da violência e criminalidade, baseando-se em políticas integrais de segurança que têm relação direta com a proteção e promoção da vida, das liberdades individuais, dos bens e valores pessoais e coletivos, enfim, da cidadania, objetivando fundamentalmente a integração das ações de segurança pública, de caráter mais repressivo, com outras de cunho social e estruturantes, que buscam a diminuição da incidência de fatores motivadores da violência e delinquência, visando sua prevenção.

O modelo da segurança cidadã vêm sendo incorporado, com o apoio das Nações Unidas, em diversos países de nossa América, como forma de romper com os velhos paradigmas de gestão da segurança pública, tão arraigados em nossas instituições, baseados na “defesa do Estado”, na “segurança nacional”, em detrimento da segurança dos cidadãos. Busca também superar o tradicional debate entre os que defendem a exclusividade da ação repressiva e os que apóiam unicamente políticas preventivas, de inclusão social, como solução para o problema da violência e insegurança. A segurança cidadã é uma política integral de segurança que aborda e integra aspectos que vão da prevenção ao controle, tendo como ambiente focal as realidades locais. A Figura 1 a seguir, adaptada a partir do produzido por Hector Riveros, colombiano especialista em temas de segurança cidadã, pode ajudar a visualizar melhor o conceito:

Figura 1 - Segurança Cidadã (Política integral de segurança)



Ações programáticas em Bogotá

Empoderamento dos atores locais (descentralização e governabilidade)

Criação ou fortalecimento de uma instância em nível local responsável pela gestão coordenada da segurança cidadã: *capacitação e infra-estrutura*

Sistemas confiáveis de gestão da informação e compartilhamento de dados: *Observatório de Violência – pesquisas de vitimização e opinião*

Plano estratégico integrado de segurança e convivência em nível local, articulado com as respectivas políticas nacionais e estaduais: *diagnóstico*

Integração em nível local: *gabinetes de gestão integrada municipais*

Cultura cidadã (convivência)

Campanhas pedagógicas para o cumprimento voluntário das normas de convivência

Normas locais de postura: *códigos de convivência*

Fortalecimento da participação popular: *Conselhos Comunitários de Segurança*

Programas de apoio à cultura cidadã: *esporte, lazer e cultura*

Terapia comunitária

Fatores de risco (inclusão social)

Respeito aos direitos humanos

Atenção a grupos vulneráveis: sistema de gestão integrada de redes de programas sociais de prevenção em segurança cidadã e de proteção às pessoas em situação de indigência, mulheres, jovens e crianças envolvidos em violência

Desarmamento voluntário

Programas de prevenção ao uso e abuso do álcool e drogas e de redução de danos

Educação, capacitação profissional e geração de trabalho e renda

Prevenção situacional (infra-estrutura)

Recuperação do espaço público (ruas, praças, calçadas e iluminação pública)

Campanhas de despoluição visual e auditiva

Construção de espaços de esporte, lazer e recreação (parques, quadras e bibliotecas públicas)

Promoção da integração física e cultural da cidade;

Manuais e cursos de melhoramento de ambientes urbanos em segurança cidadã

Inclusão do indicador segurança cidadã na elaboração de planos diretores municipais

Modernização do transporte público

Ciclovias

Resolução pacífica de conflitos (acesso à justiça)

Resolução pacífica de conflitos e acesso ao Judiciário: *Espaços de Mediação, Núcleos de Atendimento a Vitimas de Violência,*

Assistência Jurídica e Centrais de Aplicação e Monitoramento de Penas Alternativas

Violência doméstica e infantil: Delegacias de Família e Promotorias Populares

Programas de *policciamento comunitário* e participação cidadã

Modernização institucional (repressão qualificada)

Capacitação para a intervenção qualificada: escolas de segurança cidadã

Desenvolvimento tecnológico e equipamentos de comunicação entre as polícias

Gestão da informação: *geoprocessamento*

Construção de infra-estrutura: *delegacias cidadãs e postos integrados*

Aquisição de veículos para os órgãos de segurança pública: *viaturas e aeronaves*

Programas especiais integrados para a redução dos homicídios comuns e demais mortes violentas: *Programa Zonas Seguras*

Fortalecimento da inteligência em segurança pública

Reforma e modernização do sistema penitenciário

A Constituição Nacional colombiana de 1991 estabelece que o alcalde (prefeito) é a autoridade máxima em segurança pública no departamento (município) sob sua administração. Com esse entendimento, os legisladores incorporaram um princípio básico da segurança cidadã: o empoderamento dos atores locais na gestão das questões de segurança pública.

Ações programáticas no município brasileiro

No Brasil, a gestão da segurança pública sempre esteve, tradicionalmente, sob a responsabilidade exclusiva dos Estados, por meio das Secretarias Estaduais de Segurança Pública, e da União, através da atuação da Polícia Federal. O município, via de regra, não tinha participação mais efetiva na formulação e gestão das políticas para o setor.

Sabe-se que a dinâmica do crime é complexa, demandando estratégias de enfrentamento mais amplas e abordagens que levem em conta a dimensão dessas práticas. Acontece, porém, que os atos criminosos, tendo ou não origem no crime organizado, geram efeitos no município, dentro de sua extensão territorial, e suas consequências são sentidas de forma mais direta no seio das comunidades locais.

A distância existente entre o local da ocorrência dos crimes (administrados) e as instâncias que definem as políticas e as formas de gerir a segurança pública (administrantes) é certamente um dos fatores que influenciam a qualidade serviço prestado pelos Estados e União à população. Por isso, a importância da participação do agente local na formulação, gestão e fiscalização da segurança pública ganha destaque no modelo da segurança cidadã, principalmente nas áreas de prevenção à violência e à criminalidade. Essa aproximação entre agentes de segurança pública e sociedade civil já vem sendo adotada em diversas partes do mundo, e comumente é conhecida por *policciamento comunitário*. Tal metodologia

está baseada na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, como crimes, drogas, medos, desordens físicas, morais, e até mesmo a desorganização social dos bairros, com o objetivo de melhorar a qualidade geral de vida na área. Quem pode ter mais conhecimento direto dos problemas de segurança do que as próprias comunidades, que convivem diariamente, e de maneira muito próxima, com eles?

Existem situações em que a proximidade entre municípios faz com que os efeitos da criminalidade local sejam sentidos além dos limites territoriais do município em que esses crimes ocorrem. Por isso, a aproximação entre municípios vizinhos, por meio do desenvolvimento de consórcios municipais, é uma estratégia que permite que se otimizem esforços e recursos financeiros no enfrentamento à violência em toda a região.

Para viabilizar a efetiva inserção da municipalidade e a participação da comunidade na definição das políticas de segurança pública local, antes de qualquer coisa, é necessário adequar e estabelecer ferramentas de ação, elementos chave para alcançar os mencionados objetivos.

Unidade Gestora da Política Municipal

Com a tarefa de *coordenação* das ações municipais de segurança pública, uma unidade gestora deve ser criada e estruturada, de modo a viabilizar a *integração* dos diversos órgãos e atores que participam no desenvolvimento de atividades que, de alguma forma, dizem respeito à segurança pública, tais como, a guarda municipal, as polícias, justiça, saúde, cultura, educação, esporte, lazer, serviços urbanos, etc. É fundamental que essa unidade disponha de instrumentos de *gestão da informação* que lhe permitam desenvolver um mapa da criminalidade no âmbito do município, visando o desenvolvimento de ações concentradas nas áreas em que forem diagnosticados os maiores índices de violência e criminalidade. Para isso, será necessária uma forte articulação com os órgãos estaduais de segurança, como as polícias civil e militar, no sentido de que sejam disponibilizadas as informações relacionadas ao município e região. Assim, para que a unidade possa melhor alcançar seus objetivos, deve estar vinculada diretamente ao gabinete do prefeito, pois, dessa forma, evita eventuais fragmentações, ocasionadas pelo atrelamento a uma pasta específica, apenas.

Gabinete de gestão integrada (GGI): tradicionalmente, no âmbito nacional, a gestão da segurança pública foi conduzida de forma isolada pelas diversas agências, não constituindo um verdadeiro sistema, na correta acepção do termo. Assim, devem ser criados Gabinetes de Gestão Integrada, para serem as instâncias deliberativas que integram diversas representatividades dos órgãos de segurança pública e justiça, com a missão de implementar as políticas vinculadas ao plano nacional de segurança e aos planos estaduais, observando as peculiaridades locais para a elaboração de planejamentos estratégicos de ações, identificando demandas e prioridades, de acordo com a filosofia da gestão integrada. No caso local, a gestão das ações de segurança cidadã deve ser realizada de forma integrada entre as diversas agências, por meio de representantes com

poder decisório imediato, reunindo as agências sob a coordenação da instância municipal, a exemplo das experiências levadas a cabo nos municípios de Resende-RJ e Diadema-SP.

Diagnóstico integral da realidade local em segurança pública: esta ferramenta propõe-se a avaliar a realidade da segurança pública local, buscando identificar os principais problemas, causas da insegurança, fatores de risco e potencialidades, a fim de subsidiar o desenvolvimento de um plano de segurança cidadã para o município, de forma integrada com a estratégia de ação para a região.

Realização de pesquisas de vitimização e de opinião: é comum os dados estatísticos criminais tradicionais, como boletins de ocorrência, não terem o alcance desejado, como medir o sentimento e a reação das populações em relação à segurança pública e de como percebem a ação da polícia e do governo no combate à violência e criminalidade. Assim, a realização de pesquisas domiciliares de vitimização, com vistas a identificar as diversas formas de violência e delito sofridos pela população, irão buscar identificar o nível socioeconômico das vítimas, os principais fatores demográficos, os delitos prevalentes, características do agressor, motivos de notificação ou não notificação à polícia, etc.; e, muito importante, criar conhecimento, por meio de banco de dados, de modo a ajudar a compreender a vitimização, em sua perspectiva social, para dar suporte ao desenvolvimento das ações públicas de enfrentamento à violência e criminalidade.

Plano Municipal de Segurança Pública

Para que uma política seja bem sucedida, precisa antes também estar devidamente planejada, com seus objetivos bem definidos. O município deve indicar de forma clara os princípios, as atividades e as metas que orientarão sua atuação na área, por meio do desenvolvimento, em parceria com o Gabinetes de Gestão Integrada, de um Plano Municipal de Segurança Pública, que nada mais é do que a *integração de programas e projetos* que traduzem a estratégia local para o enfrentamento da violência e da criminalidade. Para isso, o plano deve ser desenvolvido com base nos resultados obtidos do diagnóstico e das pesquisas de vitimização e opinião.

Este Plano deve ser elaborado com foco em ações sociais de prevenção, no planejamento e em ações integradas com as demais agências de segurança pública, focados em áreas e populações em risco e, finalmente, na formação da Guarda Municipal, de acordo com os princípios de ética, cidadania, direitos humanos e resolução pacífica de conflitos, tendo como elementos centrais:

Fortalecimento e integração das instituições: o tema da segurança pública deve ser tratado com prioridade pelas lideranças locais, que devem coordenar o desenvolvimento de uma ampla rede de cooperação, juntamente com as demais agências que compõem o sistema de justiça criminal e a sociedade civil.

Fortalecimento da cultura cidadã: de acordo com a Constituição Federal, a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade de todos. A participação da cidadania nos processos de elaboração, gestão e fiscalização do plano municipal de segurança pública é fundamental para

o bom desempenho do mesmo. A segurança de um depende da colaboração de todos.

Elaboração e divulgação de normas locais de convivência e cultura cidadãs: destinadas a apoiar, complementar e atualizar as normas de conduta que regulam comportamentos cotidianos dos cidadãos, como códigos de postura e planos diretores, e que possuem relação com o exercício dos direitos e liberdades, tais como o direito de locomoção, de reunião, expressão, de construir, à intimidade, etc. Essas normas serão adotadas depois de concluído um processo que permita debater os limites socialmente aceitos em um ambiente de diferenças, explicando como a universalização de certos comportamentos poderá fazer difícil a vida na cidade, inclusive afetando sua potencialidade econômica, inaugurando uma discussão entre os diversos atores sociais sobre os alcances dos procedimentos democráticos para a aplicação das normas, permitindo que cada qual tenha condições de comparar o que espera dos outros, e vice-versa, esclarecendo as motivações de cada norma que limita a liberdade cidadã, para sua própria proteção e dos demais.

Inclusão social de populações em situação de risco: ações sociais devem ser direcionadas a grupos vulneráveis, como jovens e crianças em conflito com a lei, egressos do sistema prisional, jovens e adultos desempregados e com pouca escolaridade, no sentido de incorporá-los em atividades educativas, culturais, esportivas, de capacitação e emprego. Assim, deve ser criado um *Sistema Integrado de Redes de Programas Sociais de Prevenção da Violência*, atividade que visa, em primeiro lugar, identificar todas as políticas dirigidas a populações de risco e capazes de contribuir para a prevenção da violência e criminalidade, base de informações sobre a qual se constituirá um sistema de redes para a coordenação entre as diversas políticas sociais e de segurança pública. A finalidade principal desse sistema é otimizar os recursos existentes, ampliar a cobertura geográfica e por setores populacionais e gerar esquemas de complementaridade, de acordo com as especificidades de cada ação.

Melhoramento dos espaços públicos: a percepção de um ambiente harmonioso, belo e saudável é condição básica para melhorar o sentimento de segurança na população. Por isso, intervenções que busquem o embelezamento e ornamentação de ruas e praças, iluminação e limpeza urbana, despoluição visual e auditiva, regularização de atividades comerciais, realização de eventos de lazer e culturais em áreas de risco contribuem positivamente para a redução da violência e da criminalidade no âmbito local.

Ampliação do acesso à justiça: as dificuldades encontradas, principalmente pelas populações em situação de risco, de terem acesso a serviços de justiça, acabam gerando uma descrença geral nas instituições do Estado, o que alimenta o sentimento de impunidade e, por consequência, a criminalidade. Assim, mecanismos que visem garantir o acesso à justiça, como centros de conciliação e mediação de conflitos, balcão de direitos e assistência jurídica gratuita em áreas de risco devem estar entre os focos do Plano Municipal.

Criação de Conselhos Comunitários de Segurança Cidadã: o modelo da segurança cidadã parte da prerrogativa de que a segurança

pública é dever coletivo, não ficando circunscrito às ações policiais, tendo no controle e participação sociais formas de gerar o envolvimento necessário das comunidades com a problemática, no que tange à formulação, gestão e monitoramento das políticas públicas desenvolvidas para o setor, de forma integrada com os órgãos e agentes policiais. Os conselhos comunitários de segurança são fóruns adequados para que a sociedade civil e os órgãos de segurança pública, de forma organizada e institucional, possam promover uma efetiva e necessária integração, por meio da discussão acerca das prioridades e anseios que repercutam na problemática.

Guarda Municipal

Atualmente, o único instrumento operacional do município, voltado especificamente para a segurança pública, é a Guarda Municipal. A ela destina-se, por determinação constitucional, a proteção dos bens, serviços e instalações pertencentes ao município. Essa limitação, no entanto, não deve ser empecilho para que as Guardas passem a ter uma função mais ativa e metas mais claras de ação em relação à segurança pública, pois é possível avançar muito, qualificando o seu trabalho, sem que seja preciso alterar a Constituição. Exemplo disso é a contribuição que as Guardas podem dar, sempre em *cooperação com as polícias*, para a solução de pequenos problemas de ordem pública, que poderiam vir a se tornarem situações mais graves, por meio do contato mais direto com a população, que possibilite perceber detalhes e particularidades que, às vezes, passam despercebidos pelas polícias. Utilizando técnicas de *diálogo e meios alternativos de resolução pacífica de conflitos*, estarão agindo na *prevenção à violência e à criminalidade*. Para o desempenho dessas novas funções, algumas ações prévias precisam ser realizadas, tais como:

- levantamento da atual situação da Guarda: contingente, logística, metodologia de formação, plano de carreira, metodologia operacional, etc;
- desenvolvimento de um planejamento estratégico para a Guarda, que considere os resultados do diagnóstico;
- capacitação da Guarda, de acordo com as diretrizes que orientam o SUSP, de modo a qualificá-la para atuar de forma mais próxima à comunidade;
- implementação de um programa de valorização profissional.

Dessa forma, a Guarda Municipal estará apta a iniciar uma nova fase em sua história, a de protagonista na segurança pública, mediante a busca dos seguintes objetivos: atuação preventiva, no território do município, em cooperação permanente com as polícias e a comunidade; proteção dos patrimônios pertencentes ao município; coleta, análise e organização de informações, por meio da adoção do geoprocessamento; interação com programas sociais governamentais e da sociedade civil.

Fundo Municipal de Segurança Pública

Para se tornarem permanentes e adquirirem um caráter institucional, as ações de segurança pública municipal devem estar baseadas em *fontes de financiamento regulares*. A criação de um Fundo Municipal de Segurança Pública, fiscalizado pelo GGI, possibilitará ao município canalizar os

recursos provenientes das diversas fontes existentes, viabilizando um melhor planejamento da política de segurança local, visto que a mesma contará com uma previsão orçamentária mais compatível com as suas demandas. O Fundo também permitirá que a sociedade civil possa apoiar financeiramente os projetos.

Avaliação e monitoramento das ações

Com o objetivo de desenvolver um monitoramento adequado e objetivo, deve ser realizado um trabalho de avaliação de impacto do conjunto das políticas implementadas visando, medir os efeitos da política local em termos de redução dos níveis de violência e criminalidade, de melhoria da sensação de segurança e da percepção social sobre as instituições responsáveis e o nível de modernização do setor, avaliando-se se as metas estão sendo atingidas, o que também orientará os rumos a serem seguidos.

Assim sendo, o município terá constituído as bases que sustentarão o desenvolvimento de uma política local de segurança cidadã de colaboração ao enfrentamento à violência e à criminalidade, sem competir com as demais agências que atuam em segurança pública, e sim em uma relação de cooperação mútua com o sistema.

Organograma



Sistema Único de Segurança Pública

O crime e a violência são uma das principais ameaças à segurança humana. Seus efeitos afetam principalmente a dimensão da segurança pessoal, mas também de forma direta os demais componentes da segurança humana.

Para alcançar o controle efetivo desses fenômenos, é necessário atender de forma paralela tanto as causas estruturais como as manifestações latentes do crime e da violência.

A relação entre segurança humana e desenvolvimento é muito estreita, sendo que a principal diferença consiste em que a segurança humana está focada na proteção, enquanto o desenvolvimento tem por base a promoção das opções das pessoas.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) tem adotado uma visão integral para abordar os fenômenos de crime e violência. Essa visão articula políticas que vão desde a prevenção da violência e da delinquência, até a sua repressão.

A partir de 2003, o governo brasileiro iniciou, através da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, a implantação do Sistema Único de Segurança Pública, o SUSP, agindo como indutora e articuladora das políticas de segurança pública, em âmbito nacional.

O SUSP visa principalmente a modernização das instituições de segurança pública do país e a promoção da integração efetiva de todos os seus agentes, por meio de uma padronização nacional de procedimentos e equipamentos, de uma formação profissional básica, do desenvolvimento de um sistema de informações criminais que possibilite o compartilhamento dos bancos de dados e da uniformização de técnicas operacionais, e a integração de projetos sociais focados em áreas de grande incidência criminal e baixo desenvolvimento humano, buscando o controle de fatores de risco associados à violência.

Também a partir do advento do novo governo, a Senasp passou a desenvolver uma estratégia de cooperação internacional, baseada no incremento de sua inserção em assuntos que envolvam segurança regional e sub-regional. Nesse esforço, somaram-se parceiros multilaterais, como as Nações Unidas, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Banco Mundial.

Em 2003, a Senasp, em parceria com a ONU, iniciou a implementação do “Projeto Segurança Cidadã”, um acordo de cooperação técnica e financeira firmado entre o Ministério da Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, responsável pelo apoio à implementação de programas de segurança cidadã na América Latina. Países como Uruguai, Argentina, Paraguai, Colômbia e República Dominicana desenvolvem já há algum tempo o mesmo modelo de parceria com o PNUD, onde são chamados “Seguridad Ciudadana”.

O Projeto Segurança Cidadã, financiado com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública, objetiva, a partir dos princípios abarcados no conceito de segurança pública e cidadã, dotar o Brasil das mais modernas metodologias e tecnologias de gestão em segurança pública, por meio da disponibilização de *expertise* nacional e internacional para o

desenvolvimento de ações nas áreas de informação, formação, modernização institucional e prevenção da violência e delinquência.

No âmbito do Projeto, foi criado o Centro Regional de Treinamento em Segurança Pública (Treinasp), para ser a instância responsável pela elaboração e implementação de projetos e ações na área de segurança pública, sendo que sua atuação se insere no contexto nacional do modelo da segurança cidadã, cuja base está alicerçada no empoderamento dos governos locais e na integração de políticas de prevenção e de fortalecimento institucional, e que faz parte do arcabouço institucional do Sistema Único de Segurança Pública.

A Senasp criou, em 2004, com o apoio do Projeto, e em articulação com os Estados brasileiros, à exceção de São Paulo, que negou qualquer tipo de cooperação, um importante instrumento de potencial difusão de um novo modelo de abordagem operacional em segurança pública, a Força Nacional. Sempre que ocorrem distúrbios que ameaçam a ordem pública e que os governos estaduais não possuem condições de solucioná-los isoladamente, o Governador, via de regra, tem solicitado ao Presidente da República o emprego das Forças Armadas, que como todos sabem, possuem natureza diversa e não estão preparadas tecnicamente para enfrentar situações de segurança pública. Esse é um papel eminentemente das polícias, definido constitucionalmente, inclusive quanto à hipótese de mobilização nacional (art. 22, inc. XXI da CF). Diante disso, a Senasp criou a Força Nacional de Segurança Pública, integrada por policiais militares de Estados brasileiros, Polícia Federal e Polícia Rodoviária Federal, para mobilização e emprego em situações eventuais, em todo o território nacional, mediante solicitação ou anuência do Governador do Estado ao Ministro da Justiça.

Não é uma força de intervenção, e sim de apoio aos órgãos estaduais de segurança, cujo comando caberá à autoridade policial militar local. A Força Nacional desempenhará, no Brasil, em matéria de segurança pública, o mesmo que as Forças de Paz da ONU exercem no mundo, em situações de conflito armado. A idéia é que Força, enquanto não estiver sendo empregada, seja um instrumento indutor do reequipamento e capacitação das polícias no Brasil.

Dessa forma, o SUSP busca incorporar o conceito de segurança cidadã, adotando uma estratégia de ação que busca articular todos os setores envolvidos, direta ou indiretamente, em prol de uma segurança mais integral, promovendo a modernização das instituições, ao mesmo tempo que articula a convergência de políticas públicas setoriais capazes de reduzir os fatores de risco geradores de violência e criminalidade, ou seja, atuando tanto por meio de uma repressão qualificada, quanto pela promoção da prevenção da violência e da criminalidade, em uma visão que considera a segurança dos cidadãos como condição básica para o desenvolvimento individual e coletivo.

Outra questão emblemática é a situação dos grandes centros urbanos e das regiões de fronteira. Sabe-se que a violência e a criminalidade são fenômenos que se caracterizam pelo elevado índice de concentração

espacial. Aproximadamente 90% dos crimes ocorrem em pouco mais de 220 municípios do país, geralmente naqueles com mais de 100 mil habitantes. Destes, quase a sua maioria estão localizados nas regiões metropolitanas. Posto isso, não é preciso muita reflexão para entender que o Poder Público necessita desenvolver uma abordagem diferenciada de enfrentamento à questão da segurança pública nesses locais, que procure integrar o que há de melhor nas instituições, em uma espécie de *mutirão* operacional. A constituição de uma Força Estadual de Segurança Pública, nos moldes da Força Nacional, para atuar na região metropolitana, com foco na inteligência e na interação comunitária, é de vital importância no processo de reforma e modernização dos órgãos de segurança do país e, conseqüentemente, na qualidade de vida, com a redução dos índices de sentimento de insegurança da população.

A vastidão continental do nosso país sempre foi um dificultador da atuação das instituições de segurança pública, o que, por sua vez, facilita os criminosos, que têm disso tirado larga vantagem, também em razão da ausência de uma estratégia integrada de controle das fronteiras, marítimas e continentais que possibilite uma flexibilidade logística e operacional dos órgãos, de modo que possam, em parceria com instituições de países vizinhos, conter o tráfico de armas, tóxicos, mercadorias roubadas, lavagem de dinheiro e o contrabando, condições *sine qua non* da existência do crime organizado.

O desenvolvimento de uma estratégia que integre todos os órgãos e ações no controle de fronteiras e inteligência investigativa nas regiões metropolitanas pode significar um importante avanço no enfrentamento e prevenção da criminalidade. Nisso, a Força Nacional pode ter um papel pedagógico fundamental, tanto por meio da qualificação dos agentes *in loco*, como pelo exemplo da integração operacional, que poderá ser acompanhada na prática e em tempo real.

Sabe-se que a Senasp vem desenvolvendo ações dirigidas à faixa de fronteira do país, em parceria com outras esferas públicas, como o Ministério da Integração Nacional, por meio de pilotos na fronteira Brasil-Uruguai, buscando uma cooperação que resulte em ações concretas entre as agências dos dois países. É um início.

São merecedores de elogios os esforços do atual governo brasileiro, na implantação de um sistema único de segurança pública. Porém, é necessário ir além. Há que se buscar incorporar o modelo da segurança cidadã no desenvolvimento de uma verdadeira política pública nacional de prevenção à violência e à criminalidade, induzindo a adesão de todos os Estados e municípios, com ênfase em áreas geográficas prioritárias.

O enfrentamento à violência e à criminalidade não é certamente tarefa para ser desempenhada por um ator apenas. Como foi dito anteriormente, fatores como subdesenvolvimento, exclusão social e carências educacionais têm relação íntima com os altos índices de crimes verificados no país, o que demanda uma estratégia nacional interinstitucional de ação que articule prevenção e repressão, visto que o Ministério da Justiça, por meio da Senasp, detém somente o mandato direto sobre questões que dizem respeito ao conceito tradicional de segurança pública, atuando como

coordenador de um sistema que integra todos os órgãos operacionais de segurança pública do país. As ações sociais são foco de atuação de outras esferas e transpassam, muitas vezes, as funções dos Poderes da União. A problemática social, no entanto, somente diz respeito ao Ministério da Justiça quando, de alguma forma, tiver impacto nos índices de violência e criminalidade.

Não são todos os programas sociais que possuem capacidade de prevenir a violência. É necessário que essas ações sejam articuladas a partir da identificação de focos de insegurança, que podem ser regiões geográficas ou conjuntos situacionais (trabalho esse sob clara coordenação da Senasp) e que sejam complementares ao trabalho realizado pelas instituições de segurança pública federais, estaduais e municipais.

O maior entrave ao desenvolvimento de uma política nacional de prevenção à violência é certamente a dificuldade de estabelecer uma integração entre os diversos atores locais de segurança, que possibilite uma descentralização das atividades e um monitoramento a partir da política nacional para o setor.

Com o advento da Força Nacional de Segurança Pública, como foi dito, a Senasp amplia e qualifica as suas atribuições e passa a contar com um valioso instrumento de abrangência uniforme em todo o território nacional, força potencial de transformação, capaz de viabilizar, *in loco*, o desenvolvimento de uma efetiva política nacional de prevenção à violência.

O estado de degradação socioeconômica em alguns pontos do país pode ser comparado a lugares do mundo que passaram, recentemente, por períodos de graves conflitos armados, tamanha a decomposição de seu tecido social, da suas instituições, da sua infra-estrutura e do meio ambiente. É preciso, portanto, desenvolver um grande projeto de reconstrução dessas áreas degradadas, que integre todas as forças da sociedade, todas as organizações, as três esferas de governo, todos os poderes.

O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, agência líder do Sistema ONU no Brasil, possui uma unidade focada em questões que envolvem prevenção de crises e reconstrução (Bureau for Crisis Prevention & Recovery), voltada para apoiar regiões do planeta que poderão estar, estão ou estiveram envolvidos em guerras.

Essa experiência, quando devidamente adaptada, pode ser aproveitada, de forma pioneira, com o viés da segurança pública. Essa unidade possui como eixo central o desarmamento.

A paulatina favelização dos grandes centros urbanos é certamente um dos fatores que contribuem para a prática de atos violentos e criminalidade. A própria paisagem desses locais já é um ato de violência, agredindo a sensibilidade de quem as vivencia. A ausência de um planejamento urbano, as subabitações, a falta de saneamento e iluminação, tudo isso acaba por gerar uma arquitetura que facilita a ação dos bandidos e dificulta as ações das polícias e da justiça (o labirinto esconde o ladrão, enquanto a falta de endereço impede a localização de partes ou o recebimento de comunicações judiciais).

Um exemplo concreto de como seria desenvolvido uma ação, dentro da política nacional

Os órgãos de inteligência em segurança pública detectam possibilidade de grave ameaça à preservação da ordem pública em determinada favela, e.g., no Rio de Janeiro. Por meio de uma articulação, o Governador solicita o emprego da Força Nacional, que é mobilizada e ocupa o local, juntamente com órgãos de defesa civil e de saúde (agentes comunitários de saúde, paramédicos, etc.). Como parte integrante da Força, iria um grupo de mediadores, responsáveis pela promoção do apaziguamento na comunidade, um grupo multidisciplinar de observadores, responsáveis pela elaboração um plano integrado de ações e o Treinasp, que irá capacitar agentes locais de segurança e lideranças comunitárias, difundindo o modelo da segurança cidadã. O plano integrado de ações seria constituído de um diagnóstico da realidade local e de estratégias de articulação e mobilização da sociedade civil, órgãos e poderes das três esferas de governo, no sentido de serem elaborados projetos integrados que serão executados de forma focada naquela comunidade. Ao se retirar, a Força terá deixado uma semente, quiçá, a semente da paz.

Durante o período de emprego da Força Nacional, o Treinasp capacitaria multiplicadores nas polícias locais, na Guarda Municipal e lideranças locais, nos temas de inteligência, controle de armas, mediação, defesa de civis, monitoramento das ações, etc.

Com o plano, os órgãos públicos de infra-estrutura destinariam recursos para regularização fundiária, saneamento e construção de habitações. As Secretarias Estadual e Municipal de Educação planejarão a construção de escolas, com recursos do Ministério da Educação, que, em uma parceria com os Ministérios da Cultura e dos Esportes, implantaria bases de cultura e quadras multiesportivas, etc. A execução, o monitoramento e a avaliação das atividades indispensáveis à eficácia dos projetos seria supervisionada pela própria comunidade, por meio de conselhos, juntamente com as autoridades locais, estaduais e federais.

Em resumo, a política nacional de prevenção à violência e à criminalidade passaria pela elaboração de um plano nacional de integração e avaliação de ações sociais e operacionais de prevenção à violência, com o acréscimo da colaboração da *expertise* técnica das Nações Unidas, a partir da identificação e desenvolvimento de melhores metodologias e práticas.

Equipe multidisciplinar de promoção social

Saúde:	Médicos e Odontólogos Psicólogos	consultas e oficinas de prevenção terapia comunitária
Infra-estrutura:	Arquitetos Engenheiros	melhoramento urbano regularização fundiária mutirões
Educação, cultura, esporte e lazer:	Professores	oficinas e cursos torneios feiras
Cidadania:	Operadores do direito CIC Itinerante	mediação de conflitos acesso à justiça documentação

trabalho e renda
participação social
pesquisas

Coordenadores: nível superior c/ experiência

Assistentes: universitários em fase de estágio (últimos semestres)

Plano integrado de reconstrução

Grupo:

Direção da Força Nacional

Coordenadores de Equipe

Observadores

Ministérios e Secretarias locais

ONU

A exemplo da experiência de Bogotá, deverá ser criado um Observatório Nacional de Violência. O Observatório Nacional de Violência deverá funcionar na Senasp, junto à Força Nacional de Segurança Pública, como ferramenta potencializadora do conhecimento sobre as diferentes manifestações de violência verificadas no país, por meio da análise de dados, pesquisa e investigação permanente, visando subsidiar a inteligência nacional, com a finalidade de detectar variações importantes que indiquem a necessidade de intervenções especiais por parte da Força Nacional e das autoridades competentes e a adoção de estratégias de prevenção e controle e fornecer subsídios para a definição de políticas públicas.

Poderá ser estruturado a partir da consolidação das informações do Sistema Nacional de Informações em Segurança Pública (Infoseg) e do Datasus do Ministério da Saúde, do Sistema Nacional de Estatísticas, por meio do emprego de ferramentas de georeferenciamento e gestão, avaliação e monitoramento de programas sociais. Poderá também promover a realização de pesquisas de vitimização, visando identificar regiões no país onde a população está mais vulnerável, psicologicamente, à violência. Essa parceria também ajudará na integração necessária entre as duas pastas. Os objetivos do Observatório são:

- desenvolver ações para diminuir os riscos e apoiar a gestão de situações de emergência em segurança pública e defesa civil;
- fortalecer política e administrativamente as gestões locais articuladas com a política nacional para o setor, levando em conta a governabilidade e a segurança da convivência no sentido de torná-las mais eficientes e participativas;
- coordenar ações com outras entidades, de maneira a consolidar toda a informação sobre violência e criminalidade com as que a própria Senasp possui;
- aprofundar e qualificar o entendimento do fenômeno da violência nas diferentes regiões do país;
- difundir informações e dados coletados e processados e serviços oferecidos pelo Observatório e Senasp (por meio do Portal *Web* Senasp);
- desempenhar o papel de Ouvidoria de Segurança Pública, no âmbito da Senasp;
- subsidiar a Senasp quanto à necessidade real de emprego da Força Nacional;

- fortalecer a capacidade da Senasp de orientar a definição de políticas públicas de prevenção à violência, ajudando na gestão, avaliação e monitoramento dos programas sociais.

Não são poucas as possibilidades e propostas perfeitamente viáveis. Boas experiências levadas a cabo em conjunturas muito próximas a nós nos dão notícia que uma outra realidade é possível. O que não podemos perder é a esperança e a vontade de transformar as coisas. Não importam saber os motivos exatos para tanta barbárie. É uma questão de relação e convivência humana e também de governabilidade. Há que se reagir e agir individual e coletivamente, exigindo dos administradores, de forma cooperativa, a conclusão do processo de democratização, descentralização e modernização do setor de segurança pública, com o engajamento dos diversos setores da sociedade, para que as políticas deixem de ser tratadas como assunto exclusivo dos agentes policiais e atendam às reais necessidades e anseios por uma segurança cidadã.

Referências

ACERO, H. Terrorismo, miedo y autoridades Bogotá-Colombia, 1993-2001. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, Secretaria de Gobierno, 2003.

_____. En medio de la guerra ¿dónde queda la seguridad ciudadana? *Revista Semana*, Bogotá, 2002.

MOCKUS, Antanas. Poder es: batalla entre apostillas. *Revista Nacional de Cultura*, Bogotá, Gaceta, Colcultura, n. 11, p. 6-7, 1991.

_____. Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997. In: *Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997. Estudio técnico*, Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, División de Desarrollo Social, 2001.

MARIANO, Benedito Domingos; FREITAS, Isabel (Orgs.). *Polícia: desafio da democracia brasileira*. Porto Alegre: Corag, 2002.

OBSERVATORIO DE VIOLENCIA Y DELINCUENCIA DE BOGOTÁ. *Boletín consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá*, Bogotá: Impresol, 2001.

_____. *Boletín consolidado de violencia y delincuencia de Bogotá-2002*, Bogotá: Giro P&M, 2002.

RIVEROS, Hector. et al. *Bogotá una experiencia innovadora de gobernabilidad local*, [documento de trabajo, versión preliminar]. Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia y Experiencias Locales-PNUD, 2002.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *Os dez anos que abalaram o século: a política internacional de 1989 a 1999*. Porto Alegre: Novo Século, 1999.

Capítulo 42 - Rumo a uma política integral de convivência e segurança cidadã na América Latina: marco conceitual de interpretação-ação*

Héctor Riveros Serrato**

A violência urbana passou a ser um dos maiores flagelos dos países da América Latina. A região aparece com o mais alto índice de violência por número de homicídios no mundo. A maior parte dos delitos ocorre em zonas urbanas e são vítimas e homicidas primordialmente jovens habitantes de cidades médias ou grandes.

Calcula-se que na sub-região morrem anualmente 350.000 pessoas de maneira violenta, das quais 110.000 aproximadamente são homicídios¹. A insegurança² faz parte das preocupações da maioria dos cidadãos em todos os países.

O custo econômico que a violência representa para a região é imenso. As vítimas concentram-se nos homens jovens, que são, além do mais, aqueles que fazem parte das gangues juvenis ou *maras*, como são denominadas na América Central. O conflito urbano concentra-se em bairros marginais, afeta os jovens, se expressa de maneira muito violenta e aumenta conforme o grau de organização, de modo que as ações preventivas e de controle são urgentes. Da efetividade destas dependem milhares de vidas da América Latina.

Isso ocorre ao mesmo tempo em que surgem na teoria novos conceitos, como os de segurança pública, ou segurança e convivência cidadãs, após o abandono dos conceitos de segurança nacional e de defesa interior.

Simultaneamente, foram elaboradas diversas teorias que tentam explicar as causas do fenômeno e recomendar, a partir da análise, a adoção de políticas voltadas para a prevenção do crime e a intervenção nos conflitos urbanos.

Sobre essas interpretações, que vão desde as “causas sociais” até a “racionalidade econômica”, não há unanimidade e, em realidade, parece necessário aceitar que³ o fenômeno é multicausal e que, portanto, deve se tratar da mesma forma.

* Artigo desenvolvido no âmbito do Projeto PNUD BR/03/31.

** Advogado constitucionalista, professor titular da Universidad Externado de Colombia, *expert* em temas de segurança e convivência cidadãs e governabilidade. Foi Vice-Ministro do Interior da Colômbia e Ministro em exercício, Secretário de Governo e Prefeito em exercício da cidade de Bogotá, cargos nos quais desenhou e executou políticas públicas nacionais e locais dirigidas a diminuir o conflito e os índices de violência e delinquência. Atualmente é consultor associado em processos de transferência de conhecimento em várias cidades da América Latina, em matéria de segurança e convivência cidadã, do projeto regional de governabilidade do PNUD para a América Latina.

Este ensaio pretende, com base nas lições aprendidas e nos trabalhos desenvolvidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na América Latina, delinear um marco conceitual que sirva tanto para os executores, como para os acadêmicos, para delimitar os conceitos envolvidos e transformá-los em ferramentas de ação, com o fim de contribuir para o melhoramento das políticas públicas de segurança cidadã na região.

Convivência, segurança cidadã e desenvolvimento humano

Há grande discussão sobre os conceitos que devem ser usados para identificar uma política pública voltada para a prevenção e redução dos índices de violência e delinquência de uma sociedade. Particularmente, se debate entre os conceitos de segurança pública, usado em vários países da região, e o de segurança cidadã, um conceito cunhado na América Latina e usado na segunda metade dos anos noventa. Contudo, em alguns países começou-se a usar o termo de convivência e segurança cidadã para significar um conteúdo mais compreensivo, o que gerou reações de ceticismo, que estimam que esse conceito induz a uma visão concentrada no preventivo, com resultados a muito longo prazo, o que faria com que a política fosse parcial e, provavelmente, com poucas possibilidades de êxito e nenhuma possibilidade política. Além disso, há de se somar as dificuldades para o conceito, já que não existe uma palavra no idioma inglês que signifique o que está expresso em castelhano.

Conviver, que em sentido lato é viver em companhia de outros, adquire neste contexto uma conotação de ausência de violência nas relações interpessoais e sociais, de modo que uma política pública que se denomina como sendo de convivência cidadã claramente estará voltada para a modificação de regras de comportamento que regulam essas relações, para diminuir os índices de violência.

A convivência foi definida como a qualidade que tem o conjunto de relações cotidianas que se dão entre os membros de uma sociedade quando se harmonizaram os interesses individuais com os coletivos e, portanto, os conflitos se administram de maneira construtiva.

Esse conceito ressalta, além disso, a noção de viver em meio à diferença, tema de especial relevância nas sociedades contemporâneas caracterizadas pela heterogeneidade e o multiculturalismo.

A noção tampouco discorda do uso da força que as sociedades democráticas revestiram o Estado para garantir o livre exercício da liberdade e os direitos dos cidadãos.

O conceito de desenvolvimento humano, introduzido pelo PNUD no começo dos anos noventa, refere-se ao aumento das categorias e oportunidades de escolha das pessoas. A segurança humana, termo conhecido a partir de 1994, implica que os indivíduos façam uso dessas opções de maneira segura e absolutamente livre.

Dessa forma, na atualidade a segurança é vista pelo PNUD como um assunto relacionado diretamente com o respeito pela vida e a dignidade. A segurança humana é um termo amplo que inclui a segurança econômica, alimentar, meio ambiental, pessoal, comunitária e política. Mais além

da estabilidade nacional ou territorial, ela busca a proteção dos indivíduos contra ameaças, tanto de caráter crônico como repentino, tais como a fome, as doenças, a degradação ambiental, a produção e o tráfico de drogas, o tráfico de pessoas, as disputas étnicas e o terrorismo internacional, entre outros. O relatório mundial de desenvolvimento humano de 1994 especifica que: “Ao falar de segurança cidadã ou segurança pública fazemos alusão a uma dimensão mais ampla que a mera sobrevivência física. A segurança é uma criação cultural que hoje em dia implica numa forma igualitária (não hierárquica) de sociabilidade, um âmbito compartilhado livremente por todos. Esta forma de *trato civilizado* representa o fundamento para que cada pessoa possa desdobrar sua subjetividade em interação com os demais. Está em jogo não só a vida da pessoa individual, mas também a da sociedade.”

Na medida que a violência e o delito atentam contra a vida, as liberdades e os bens de homens, mulheres, meninos e meninas de uma sociedade, obstaculizam a luta contra a pobreza e produzem efeitos corrosivos sobre a governabilidade democrática e o desenvolvimento humano.

Na complexa realidade latino-americana, a insegurança é, ao mesmo tempo, causa e consequência de pobreza extrema e crescimento acelerado das desigualdades econômicas e sociais; além disso, encontra-se intimamente ligada a condições de mau governo e alta corrupção política.

De fato, em termos econômicos, a insegurança é um desincentivo importante para o investimento produtivo. Em termos de dinâmica democrática, as dificuldades para controlar e diminuir os índices delitivos chegaram a comprometer a credibilidade das instituições públicas que não encontram respostas eficazes para esse problema.

O relatório sobre a democracia na América Latina patrocinado pelo PNUD agrega a essa descrição que, em matéria de cidadania civil a região não realizou avanços substanciais, principalmente no que se refere à segurança dos cidadãos e à capacidade do Estado de prover proteção (ver A democracia na América Latina. Rumo a uma democracia de cidadãos e cidadãos, 2004).

O problema mais profundo, de qualquer maneira, é que os fatores associados à violência e ao conflito se reforçam entre si, constituindo um tipo de círculo vicioso que dificulta o desenvolvimento. Daí a necessidade de analisar este fenômeno como uma questão inerente ao desenvolvimento humano.

Neste contexto, a segurança cidadã é concebida como um tipo de proteção circunscrito às ameaças provenientes de atos violentos ou criminosos, e se localiza como um aspecto diferenciado e medular da segurança humana. Como resultado do enquadramento da segurança cidadã no marco da segurança humana, as políticas de segurança, que tradicionalmente se concentravam quase com exclusividade na estabilidade estatal e na conservação do regime, correm e ampliam seu foco de atenção em direção ao bem-estar das pessoas e aos direitos humanos, reposicionando a cidadania como o principal objeto da proteção estatal.

Em suma, a segurança cidadã é consequência de uma condição necessária, embora não suficiente, da segurança humana que, finalmente,

é a última garantia do desenvolvimento. Por conseguinte, as intervenções institucionais destinadas a prevenir e controlar o fenômeno do delito e a violência (políticas de segurança cidadã) se referem às ameaças à segurança provenientes da violência, e em particular da violência cotidiana, a qual se gera no interior da família, da comuna, ou que padecem os cidadãos como resultado de situações de risco ou da atividade de organizações criminais e que podem ser prevenidos ou enfrentados com políticas locais.

A redução das taxas de criminalidade nas zonas urbanas da América Latina, especialmente as taxas de violência homicida, deve ser vista como uma condição para a obtenção das metas do milênio, já que os mais afetados são os jovens de zonas marginalizadas das cidades da região. Não há outra forma de melhorar consideravelmente, até o ano 2020, a vida de pelo menos 100 milhões de habitantes dos bairros mais precários.

Interpretação dos fenômenos de violência e sua incidência nas políticas públicas

É longa a elaboração conceitual que tem sido feita para tentar explicar os comportamentos violentos das pessoas e os fenômenos de violência e delinqüência que afetam as sociedades contemporâneas, e particularmente as latino-americanas, que se apresentam como uma das regiões com as taxas mais altas do mundo.

A literatura desenvolveu interpretações que consideram a pobreza como a principal causa da violência. Essa é a posição majoritariamente aceita pelos cidadãos dos diferentes países, quando inquiridos sobre uma explicação para as pesquisas, e compartilhada por acadêmicos, setores da Igreja Católica e, inclusive, por muitas autoridades e policiais encarregados de controlar o fenômeno. Ultimamente, essa posição tem variado, para afirmar que a iniquidade e o marginalismo social são as variáveis fundamentais para predizer a violência, com o apoio fático de que a violência se expressa e concentra em setores urbanos marginalizados, embora com necessidades básicas satisfeitas, e que nas zonas homogeneamente pobres, as taxas de delinqüência são baixas.

Do outro lado, situam-se aqueles que consideram que a violência se explica por uma decisão individual de caráter racional que avalia a relação custo-benefício e que, diante do menor risco, opta pelo uso da violência para obter proveito de alguma natureza.

Entre esses dois extremos, foram elaboradas hipóteses relacionadas aos hábitos de comportamento que passam a ser fatores de risco, para o qual lançam mão da análise epidemiológica do fenômeno, o que, com base na estatística, levou a considerar que condutas como o consumo de álcool e o porte de armas explicam boa parte dos comportamentos violentos que ocorrem na sociedade.

Com base em análises similares, são considerados como fatores de risco a idade e as circunstâncias de vida, como estar em situação de rua ou de deslocamento.

Recentemente⁴, foi incorporado um elemento de análise relacionado ao capital social ou ao exercício da cidadania, com base no qual se

afirma que muitos dos fenômenos de violência na América Latina são explicados pelas deficiências de confiança nas relações interpessoais e cidadão-institucionais, e a fragilidade das redes e controles sociais que incidem nos comportamentos individuais ou coletivos.

Uma interpretação mais completa do tema permite classificar o tipo de problemas que podem incidir negativamente na situação de convivência e segurança de uma sociedade nas seguintes categorias:

Ausência de capital social

- os problemas de violência urbana estão associados ao crescimento urbano desordenado, que gera um deficiente capital social, axial, com desconfiança nas instituições e uma atitude complacente com condutas contrárias à lei, produto de economias com alto nível de informalidade.
- os cidadãos desconhecem as normas, não estão dispostos a cumpri-las porque consideram que são oriundas de organismos que não buscam o bem-estar geral, mas sim o aproveitamento particular, e não estão suficientemente sensibilizados com os benefícios de seu acatamento.

Fatores de risco

- foram identificados diversos fatores que podem ser considerados como causa da violência, dado que com sua presença incrementam as possibilidades de que as pessoas incorram em atos ou feitos violentos. Estes fatores são sociais, culturais ou espaciais, tais como armas, álcool, grupos populacionais vulneráveis.

Violência intrafamiliar

- na violência intrafamiliar podem ser encontrados elementos de produção e reprodução da violência e, portanto, é uma das variáveis chave na solução ou redução do problema geral.
- a família é a primeira referência que se tem sobre os modelos de inter-relação na estrutura social. Nela reproduzem-se perfeitamente as estruturas de poder, provenientes de valores, normas, obrigações, responsabilidades, etc., que são aceitas espontaneamente e que carregam figuras de dominação e subordinação, com seus respectivos mecanismos de perpetuação, entre eles, a violência em qualquer uma de suas manifestações, isto é, física, psicológica, sexual, etc.
- a violência contra as crianças é praticamente uma variável que prediz a violência adulta.

Contexto urbano inadequado

- a arquitetura e a criminologia encontraram uma forte relação entre o contexto urbano e o comportamento das pessoas, assim como entre o planejamento dos espaços urbanos e a percepção de segurança e tranquilidade dos cidadãos.
- da mesma forma, paradoxalmente, a sensação de temor do cidadão é expressa em muitas ocasiões nos lugares mais disputados, normalmente os centros das cidades, os quais apresentam um alto nível de

deterioração e uma grande ocupação indevida dos espaços públicos, com venda nas ruas, veículos estacionados, e até com apropriação particular. Equipamentos urbanos deteriorados, como os locais debaixo de pontes, as passagens para pedestres e os parques abandonados são também mencionados como lugares que geram maior percepção de insegurança.

Tipologia da delinquência

- se a relação mortes/lesões pessoais é maior que um, é possível estabelecer que pela letalidade das agressões, são manifestações de organizações criminais, enquanto que se o resultado é menor que um, indica que há um maior grau de presença de casos de violência ocasional.

- o tipo de arma utilizada para agredir poderá reforçar a hipótese anterior. Se a relação armas de fogo/armas brancas é maior que um, mostra a presença de delinquência organizada, e se o resultado é menor que um, os casos refletem expressões de violência incidental.

- a determinação das circunstâncias (de tempo, modo e lugar nas quais ocorrem os fatos) contribui para a definição de hipóteses sobre as causas do fenômeno. Se os fatos ocorrem em dias e horas associadas ao consumo de álcool, poderão ser o resultado da exposição de cidadãos comuns a fatores de risco previsíveis e evitáveis.

- as características da vítima e homicida referentes à idade, existência de relação ou vínculo anterior, registro de antecedentes penais ou policiais e o fato de estar em estado de excitação produzida pelo consumo de álcool ou substâncias psicotrópicas são também variáveis que permitirão assumir diante de que tipo de delinquência nos encontramos.

- a informação relacionada aos motivos do crime ajudará a determinar se estamos diante de violência política, econômica ou social.

- o georreferenciamento dos homicídios será de grande utilidade, se sobreposto à estratificação social da localidade, ou à presença de gangues para examinar cenários no mesmo sentido da anterior.

- o tipo de delito de maior ocorrência permite identificar presença de crime organizado, quando esses fatos estão relacionados a delitos que requerem algum grau de preparação e organização, tais como assaltos bancários, furto de veículos, contrabando, narcotráfico ou seqüestro.

Iniquidade social e marginalidade urbana

- a relação entre o indicador de desenvolvimento humano, o indicador GINI e outros similares com a situação de violência e delinquência pode revelar uma particular situação de iniquidade ou marginalidade que impede criar condições de prevenção ou redução do fenômeno.

Concentração de delitos em determinadas zonas ou cenários

- as ferramentas de georreferenciamento do delito podem mostrar a maior frequência de ocorrência de fatos delitivos ou de manifestações de violência em determinadas zonas.

Ineficácia institucional

- falta de capacidade da polícia para atuar.

- impunidade.
- problema carcerário.

Em termos de política pública de segurança, esta discussão teórica produz um efeito direto relacionado ao tipo de estratégias de intervenção escolhidas, que variará desde estratégias puramente preventivas, que buscam incidir nos comportamentos dos cidadãos, até estratégias de controle, voltadas a incrementar o grau de risco de sanção em que incorre um delinqüente quando comete um feito ilícito.

A experiência demonstra que quando a política toma partido por uma das distintas posições teóricas em matéria de segurança, ela fracassa, e o oposto, nos poucos casos que decide abordar o fenômeno de maneira integral, produz resultados no curto prazo que, ademais, se mantém no tempo.

Políticas públicas de convivência e segurança cidadã

Para efeitos deste trabalho, entende-se por segurança cidadã democrática uma situação social livre de ameaças, na qual as pessoas possam gozar plenamente e exercer integralmente seus direitos e liberdades, e na qual se conformam e formulam políticas e mecanismos institucionais eficientes que tendem a administrar o conjunto de riscos ou conflitos (concretos ou previsíveis) que lesem a liberdade ou o gozo pleno desses direitos, mediante sua prevenção, controle ou repressão.

A prevenção, o controle, a sanção e a repressão da violência e da delinqüência constituem uma responsabilidade básica e irrenunciável do Estado e, por isso, é um componente vital das políticas públicas, sem detrimento das responsabilidades que cabem à sociedade civil.

Atendendo a essas premissas, define-se a política de segurança cidadã como o conjunto de intervenções públicas levadas a cabo por diferentes atores estatais e sociais voltados para a abordagem e resolução daqueles riscos e conflitos (concretos ou previsíveis) violentos e/ou delitivos que lesem os direitos e liberdades das pessoas, mediante a prevenção, controle e/ou repressão dos mesmos.

Uma política eficaz deve ser o resultado de uma detalhada análise da situação, considerando metas de médio e longo prazo e compreendendo ferramentas ou instrumentos que englobem os diversos tipos de problemas que a política deve enfrentar para prevenir e reduzir os fenômenos de violência e delinqüência.

Assim, como um dos traços históricos característicos do sistema de segurança pública dos países da América Latina tem sido o recorrente desgoverno político sobre os assuntos da segurança (que levou a direção, administração e controle dos assuntos de segurança, organização e funcionamento a ficar em mãos das próprias agências policiais, gerando dessa forma um tipo de policiamento da segurança pública), é verdade também que houve um deficiente processo de adoção de políticas públicas. Estas têm sido mais intuitivas do que analíticas, mais reativas do que planejadas, segmentadas do que integrais, dispersas do que focadas, fragmentadas do que consensuais, e, o mais grave, a maioria delas não têm impacto real, já que em quase todo o continente, os índices de violência e delinqüência aumentaram de maneira sistemática nas duas últimas décadas, sem que os

esforços dos governos, aliás inadequados, tenham alcançado reverter a tendência, salvo em excepcionais casos, quase todos eles de caráter local.

Na revisão dos poucos documentos existentes ou das declarações de tomadores de decisão, assim como do próprio debate público sobre o tema, adverte-se que na América Latina primou por uma interpretação mecânica do fenômeno da violência, que normalmente é associada de maneira automática aos índices de pobreza ou a outros fatores, sem nenhum grau de comprovação empírica.

De fato, uma das maiores deficiências institucionais é a carência de informação confiável. A estatística criminal, na maior parte dos casos, está desatualizada ou integrada a fontes pouco confiáveis, ou com dados colhidos de modo atécnico. Não deixa de surpreender que as comparações internacionais que com freqüência são publicadas registram informação de há mais de cinco anos, o que, para um fenômeno tão dinâmico como este, não só não é útil, como em alguns casos chega a ser inconveniente.

Por outro lado, os atos violentos costumam gerar grande impacto social que, em certas ocasiões, se traduz em forte pressão sobre as autoridades de quem se exige ação, o que gera anúncios ou decisões tomadas mais como reação que como resultado de uma análise sistêmica e sistemática da situação. As políticas assim adotadas costumam ter efeitos positivos na opinião pública, pela simplicidade da mensagem e seu caráter é meramente simbólico.

A interpretação dos fatos, como ocorre na maioria dos fenômenos sociais, é intermediada por pré-concepções ideológicas, de alto conteúdo ético, o que leva a adotar decisões que privilegiam um tipo de solução e descartam outras, o que acaba dificultando o alcance de resultados, diante de um fenômeno multicausal como o da violência.

A dificuldade de trabalhar com as pessoas que estão em risco de ser vítimas ou homicidas e a simplicidade das análises faz com que as políticas se voltem na direção errada, em particular nas políticas de caráter preventivo, nas que preferem as chamadas de caráter terciário, às secundárias ou primárias, mais diretamente voltadas às populações objeto de intervenção.

Talvez uma das maiores fragilidades das políticas públicas de prevenção e controle da violência na América Latina é a quase total ausência de mecanismos de monitoramento, acompanhamento, medição de impacto e esquemas de controle social que permitam precisar os resultados e os efeitos reais dos esforços feitos pelos governos, ONGs, organismos de cooperação e bancos multilaterais.

Uma política eficaz deve ser o resultado de uma detalhada análise da situação, baseada em um julgamento sistemático e analítico, consistente na abordagem descritiva e interpretativa de um conjunto de campos e dimensões fundamentais das problemáticas existentes na jurisdição (situações de violência, conflitos e delitos) e de seu sistema institucional de segurança pública, de seus atores, organização e funcionamento. Além disso, deve considerar metas de médio e longo prazo e compreender ferramentas ou instrumentos que englobem os distintos tipos de problemas que a política deve enfrentar para prevenir e reduzir o fenômeno de violência e delinquência.

Deve também corresponder a uma visão de desenvolvimento baseada no humano, no respeito e na dignidade da pessoa e na construção de relações de confiança entre os cidadãos, que lhes permita exercer livremente seus direitos.

Deve convocar todas as agências estatais, as forças políticas, o setor privado, as agências internacionais e a sociedade civil para concentrar os esforços e garantir o caráter integral da intervenção. Terá que contar, de entrada, com uma linha de base e um sistema de medição de impacto que garanta que os resultados são alcançados ou que a política tem a flexibilidade suficiente para adotar os corretivos identificados durante sua execução.

Uma política com essas características parte do suposto básico – seguindo a tendência moderna no assunto – que as ações devem ser realizadas em um espectro amplo, que vai do nível preventivo, entendendo-se este como a antecipação feita dos riscos, tanto em seu aparecimento como no controle de sua expansão, até os níveis legítimos de coerção de um Estado Democrático de Direito. A política pública que for adotada deve incorporar o enfoque de gênero de forma transversal, fazendo especial incidência na violência de gênero, e em particular na violência intrafamiliar.

A incorporação transversal do enfoque de gênero no campo da segurança cidadã implica na produção e articulação de informação para identificar as contribuições específicas e associadas das questões de gênero na produção ou inibição da violência e da delinquência, de tal forma que permita definir os meios e mecanismos mais convenientes para possibilitar às políticas e estratégias ter a eficiência e eficácia capazes de reduzir os riscos e o incremento de capacidades para alcançar um desenvolvimento humano e democrático, no qual a equidade seja uma realidade.

Pois bem, o enfoque de gênero não influencia apenas no plano da violência de gênero e dos crimes violentos, mas também tem influência nas localizações, desempenhos e na configuração de diversas estratégias de caráter delituoso. Da mesma forma, a incorporação do enfoque de gênero, em aspectos essenciais como a convivência e a construção de cidadania, implicam na geração e no cumprimento de normas mais equitativas e respeitadas e na valorização das diferenças, com o objetivo de alcançar um tratamento igualitário entre homens e mulheres.

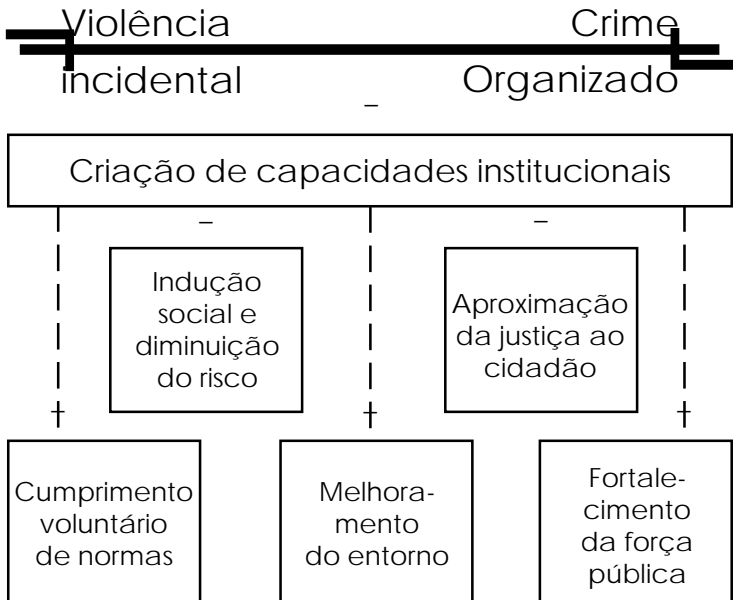
A política pública com essas características poderá ser refletida num diagrama, como o mostrado abaixo, no qual se reconhece a multicausalidade dos fenômenos de violência, assim como a heterogeneidade de suas manifestações, as quais foram tipificadas de diversas maneiras pelos autores, mas que, para efeitos de decisões de política, podem ser simplificadas em dois tipos: violência incidental e violência instrumental ou de crime organizado. Entre esses dois extremos, há múltiplas manifestações de violência e delinquência que são o resultado de diversos fatores conjugados num determinado momento. As simples estatísticas podem não dizer muito, já que, por exemplo, registra-se como homicídio qualquer morte violenta causada intencionalmente por uma pessoa, independentemente se a motivação dessa morte foi uma briga de rua, um crime passionai, um fato conseqüente de uma tentativa de roubo ou seqüestro, ou a vingança entre membros de organizações criminais.

O diagrama expressa também o tipo de políticas públicas que pode ser empreendida e desenvolvida para enfrentar os problemas identificados como prioritários a abordar, para assim diminuir os índices de violência e delinquência num território.

Foram definidas cinco categorias de ferramentas de intervenção, em função do tipo de problemas que se pretende resolver, dentro das quais se encontram distintas áreas de trabalho ou de análise, identificadas tanto pelos executores de políticas públicas, como por acadêmicos e estudiosos do fenômeno. Essas categorias são:

- aquelas voltadas a obter o cumprimento voluntário de normas;
- aquelas que buscam a inclusão social e a diminuição dos fatores de risco;
- aquelas que têm como propósito o melhoramento dos contextos urbanos associados ao medo ou ao perigo real;
- aquelas que facilitam o acesso dos cidadãos aos mecanismos institucionais ou alternativos de resolução de conflitos e
- aquelas que genericamente pretendem construir capacidades institucionais, melhorar a eficácia policial e das autoridades executivas ou judiciais, e a confiança dos cidadãos nessas instituições. Esta ferramenta é catalogada por alguns como sendo de fortalecimento institucional e não programática propriamente dita. Contudo, inclui-se dentro desta categoria, já que alguns dos projetos desenvolvidos com estes propósitos envolvem estratégias de intervenção essencialmente programáticas.

Figura



Ferramentas para a ação

Com base nos problemas identificados, propõe-se o seguinte agrupamento de ferramentas de ação, de acordo com o objetivo de cada uma delas:

- ferramentas para a construção de capacidades para o planejamento de políticas de segurança e convivência.
- ferramentas de auto-regulação cidadã e construção de cidadania.
- ferramentas para reduzir os fatores de risco que levam a atos de violência.
- ferramentas para o melhoramento dos contextos urbanos.
- ferramentas para a prevenção da violência de gênero e suas formas.
- ferramentas para facilitar o acesso cidadão à justiça e a promoção dos mecanismos de solução pacífica de conflitos.
- ferramentas para o fortalecimento do sistema policial e de justiça.

Cidadania e segurança

Mockus desenvolveu uma teoria na qual sustenta que “o exercício sistemático da violência fora das regras que definem o monopólio estatal do uso legítimo da mesma, ou o exercício da corrupção, crescem e se consolidam exatamente porque chegam a ser comportamentos culturalmente aceitos em certos contextos. Toleram-se assim, comportamentos claramente ilegais e freqüentemente de moral censurável”. (Mockus, 1995).

Além disso, sustenta sua afirmação no divórcio entre a lei, a moral e a cultura, como sistemas reguladores de comportamentos individuais e sociais, “se expressa em ações ilegais, mas aprovadas moral e culturalmente, ações ilegais e desaprovadas culturalmente, mas moralmente julgadas como aceitáveis e ações ilegais, reconhecidas como moralmente inaceitáveis, mas culturalmente toleradas, aceitas. E como obrigações legais que não são reconhecidas como obrigações morais ou que em certos meios sociais não são incorporadas como obrigações culturalmente aceitas”.

Esses conceitos sustentaram o desenho de programas de cultura cidadã cujo objetivo principal é a *auto-regulação interpessoal*, expressa no âmbito privado, mas especialmente no âmbito do público.

Os programas de cultura cidadã assim entendidos buscam:

1. aumentar o cumprimento de normas de convivência;
2. aumentar a capacidade de alguns cidadãos para que levem outros ao cumprimento pacífico das normas;
3. aumentar a capacidade de consenso e de solução pacífica de conflitos entre os cidadãos;
4. aumentar a capacidade de comunicação dos cidadãos (expressão, interpretação) por meio da arte, da cultura, da recreação e do esporte.

O capital social compreende as características de organização social, confiança, normas e sistemas que contribuam para aumentar a eficiência de uma sociedade, facilitando ações coordenadas (Putnam, 1996[1993], p.177). A construção de cidadania supõe, então, que existe uma relação direta entre os níveis de confiança e a disposição de cooperação para o alcance de um propósito coletivo.

Em relação à segurança, já foi dito que numa sociedade na qual há alta coesão social e sentimentos de cooperação, é possível inibir o comportamento criminal, a partir de expressões solidárias e trabalho coletivo.

Com base nessa hipótese, foram realizados estudos em diferentes partes da América Latina e encontrou-se a relação entre as variáveis de capital social e o fenômeno de violência.

O estudo das *maras* e gangues na América Central concluiu que “a confiança interpessoal e a presença de espaços públicos de encontro são as condições de capital social que parecem determinar mais fortemente a presença ou não das *maras* em algumas comunidades estudadas da América Central”.

Esse estudo explorou as variáveis de confiança interpessoal, participação comunitária, presença de espaços públicos positivos de encontro, existência de espaços públicos “perversos” e percepção de violência na comunidade e encontrou o seguinte: no caso da confiança interpessoal, os espaços públicos e a percepção de violência, a relação se dá na direção suposta pelas hipóteses de trabalho. Isto é: a confiança interpessoal dentro da comunidade inibe a aparição de gangues; os espaços comunitários positivos neutralizam a aparição dos *mareros*; a presença de bares, cantinas e bordéis (espaços públicos perversos) estimulam o aparecimento de membros de gangues e de violência; e uma comunidade percebida como muito violenta, da mesma forma dá margem ao desenvolvimento das gangues.

Além disso, esse estudo encontrou que a variável de percepção da violência também se vincula estatisticamente com quase todos os fatores de capital social.

Espaço público, espaço de encontro e segurança

Há algum tempo, foi trabalhada a relação do entorno urbano com a segurança e, a partir desses trabalhos, avançou-se no desenho conceitual dos elementos de prevenção situacional e nas estratégias de prevenção do crime por meio do desenho urbano. Todavia, essa concepção é parcial, e deve ser considerada de forma integral com aquela que valoriza o espaço público como cenário natural de integração social e, portanto, de encontro.

A arquitetura e a criminologia encontraram uma forte relação entre o contexto urbano e o comportamento das pessoas, assim como entre o desenho dos espaços urbanos e a percepção de segurança e tranquilidade dos cidadãos.

Em termos gerais, considera-se que os espaços urbanos bem planejados, desenhados e mantidos podem dissuadir comportamentos violentos porque aumentam o risco de sanção ou porque induzem condutas adequadas para a sua conservação.

Os espaços públicos ordenados promovem o que se denominou vigilância natural por parte da comunidade, o que gera uma maior segurança subjetiva, incrementa o uso do espaço por parte das pessoas e diminui as probabilidades de cometer delitos.

Peñalosa sustenta que a forma de construir cidades e organizar a vida urbana pode ser um instrumento poderoso na construção de uma sociedade mais igualitária e integrada e conseguir, assim, que prevaleça o interesse geral, se melhore a qualidade de vida e se aumente a auto-estima.

Ressalta ainda o valor do contexto urbano para avançar na obtenção das chaves do sucesso, dentro das quais se deve incluir a felicidade, a qual tem mais relação com o desenvolvimento do potencial humano que com o nível de consumo. Assim, o espaço público como cenário natural de encontro adquire uma importância relevante:

“Um espaço público de alta qualidade constrói integração social, porque atrai cidadãos de todas as classes. Pelo contrário, se o espaço público se deteriora, aprofunda-se a exclusão social, porque os cidadãos com renda alta encontram alternativas privadas ao espaço público, enquanto que os mais pobres, sem outra opção, acabando vendo deteriorar sua qualidade de vida. Pouco a pouco, conformam-se padrões excludentes e evidentemente espaços excludentes nos quais se desenvolve a vida urbana de maneira cada vez mais segregada.”

Nesse mesmo sentido, a pesquisa das *maras* e gangues na América Central considerou com grande importância a questão dos espaços públicos de encontro como elemento integrante de capital social porque, conforme os pesquisadores “é um indicador insubstituível para medir a capacidade do bairro para interagir e formar redes de participação e apoio, que permitem que a comunidade alcance seus objetivos. Uma interpretação parecida pode ser feita dos ‘espaços perversos’. A existência numerosa destes, em um bairro pobre ou favela, constitui também um indicador, mas da incapacidade da comunidade para controlar comportamentos que possam ser prejudiciais para o funcionamento da mesma. A presença de uma grande quantidade de bares numa vizinhança, angustiada pelas carências dos serviços sociais, por exemplo, pode exacerbar os problemas de alcoolismo nos homens da comunidade e incrementar a probabilidade de que os mesmos façam uso da violência contra os seus e os membros da comunidade. Os espaços de interação comunitária refletem, pois, a capacidade da comunidade para atuar de maneira conjunta e organizada, e pressupõem certos níveis de interação coletiva que, na ausência desses locais, simplesmente seriam muito menos frequentes”.

Complementa esse conceito a idéia de que a dotação de espaços públicos tem como objetivo equilibrar no âmbito público, as desigualdades que se dão no âmbito privado, e tudo isso permite construir redes sólidas, que promovem a participação e o alcance de propósitos comuns.

Nas cidades da América Latina alguns espaços públicos, lugar de ocorrência de quase 60% dos delitos, favorecem o cometimento de delitos porque seu desenho impede a vigilância natural, tal como ocorre em desenvolvimentos urbanos anormais, onde a estreiteza das vias, a inexistência de infra-estrutura para pedestres ou para recreação impedem a vigilância natural, e até dificultam a ação policial. Em lugares mais consolidados, a percepção de insegurança levou a comunidade a adotar medidas, tais

como cercamentos ou barricadas que impedem o trânsito livre que, no curto prazo, aparentemente melhoram as condições de segurança, mas que, no longo prazo, destroem as relações sociais e até pioram a segurança.

Da mesma forma, paradoxalmente, a sensação de temor do cidadão é expressa em muitas ocasiões nos lugares mais disputados, normalmente os centros das cidades, os quais apresentam um alto nível de deterioração e uma grande ocupação indevida dos espaços públicos, com venda nas ruas, veículos estacionados, e até com apropriação particular. Equipamentos urbanos deteriorados, como os locais debaixo das pontes, as passagens para pedestres e os parques abandonados são também mencionados como lugares que geram maior percepção de insegurança.

Em várias cidades da América Latina, como Lima, Quito, Santiago do Chile e Bogotá, avançou-se em programas de recuperação de espaços públicos invadidos na zona histórica, que resultaram em melhorias na qualidade de vida das pessoas, na diminuição significativa dos índices de delinquência e no incremento da tranquilidade.

Intervenções urbanas de outro tipo, como a que foi posta em ação no sistema de transporte massivo *Transmilenio* em Bogotá, refletiram numa diminuição considerável na ocorrência de fatos violentos, em especial assaltos nas ruas e homicídios e lesões em acidentes de trânsito.

Processos de regeneração urbana, como os de Puerto Madero em Buenos Aires e o do Malecón de Guayaquil, assim como a recuperação do monte de Santa Ana nessa mesma cidade, modificaram de maneira drástica os entornos urbanos, com conseqüências admiráveis em termos de segurança cidadã.

Atividades de animação urbana, como a que é realizada semanalmente em Bogotá, replicada em outras partes da América Latina, na qual são fechadas várias dezenas de quilômetros de vias tradicionalmente destinadas ao trânsito motorizado para dedicá-las ao trânsito de pedestres, de bicicletas e à recreação, incrementam os comportamentos solidários e favorecem a apropriação dos espaços públicos por parte da comunidade.

Intervenções simples, como o melhoramento da iluminação e a limpeza dos espaços públicos, a dotação de equipamentos urbanos ou o controle das pichações podem ser de grande utilidade para promover o uso adequado desses espaços pela comunidade.

Todos os instrumentos usados com o objetivo de melhorar o entorno urbano para a segurança deverão buscar a participação da comunidade em seu planejamento, sua criação ou recuperação, e até em sua administração. A promoção da participação nesses casos é uma oportunidade para melhorar os laços entre a comunidade, criar ou fortalecer a organização social e incrementar o senso de pertencer ao bairro e ao município.

A experiência da cidade de Bogotá chama a atenção. Lá se desenvolveu um audacioso programa de recuperação e geração de espaços públicos concebidos como espaços de encontro, que coincidem com a diminuição sistemática, durante onze anos consecutivos, dos índices de violência homicida nessa cidade.

Outros documentos fazem referência à diminuição dos índices de delitos contra a propriedade ocorridos em Bogotá, como conseqüência da

recuperação de espaços públicos invadidos por automóveis ou vendedores ambulantes. Aqui queremos ressaltar a eventual coincidência do uso desses espaços como espaços de encontro que se expressam nas múltiplas atividades culturais e recreativas de caráter gratuito que são aí programadas, bem como no intensivo uso que é dado aos equipamentos comunitários, como a rede de bibliotecas públicas da cidade, que é a mais visitada do mundo.

Fatores de risco que predizem ou facilitam expressões de violência

Há alguns anos, a partir de estudos epidemiológicos⁵, identificaram-se diversos fatores que podem ser considerados como causa da violência, já que com sua presença aumentam as possibilidades de que as pessoas incorram em atos ou fatos violentos. Esses fatores são sociais, culturais ou espaciais, e alguns deles serão tratados em outros parágrafos.

Os estudos⁶ demonstram que o consumo de álcool, por exemplo, gera nos indivíduos mudanças comportamentais que se exteriorizam em comportamentos agressivos. Além disso, comprovou-se que um alto número de vítimas e de homicidas (nos poucos casos nos quais se conta com informação) tomaram bebida alcoólica em momentos prévios à ocorrência dos fatos.

Por outro lado, afirma-se que as armas de fogo geram o maior fator de risco facilitador para a ocorrência de fatos violentos e, em especial para incrementar a letalidade das agressões. Em todos os países nos quais se conta com estatísticas confiáveis, encontrou-se que a maioria dos homicídios ocorre com arma de fogo, pelo que se desenvolveram várias experiências voltadas a desestimular os cidadãos a portá-las e adotaram-se medidas restritivas para sua venda e porte.

Bogotá, Mendoza, Rio de Janeiro, Panamá e 12 municípios de El Salvador, entre vários outros, promoveram com sucesso campanhas de desarmamento voluntário, nas quais se enfatizava o componente pedagógico dirigido às crianças, por meio do intercâmbio de brinquedos bélicos por outro tipo de brinquedos ou de incentivos.

Também a organização de gangues juvenis, provocadas por diversas causas, entre elas a deserção escolar⁷, passou a ser um fator de risco, na medida que nelas se potencializam outros possíveis fatores causais, como a cultura da agressão, o consumo de álcool e outras drogas, o uso de armas, o machismo, etc. Ainda é possível afirmar com toda certeza que as mortes violentas se concentram especialmente nos homens jovens. Os programas desenvolvidos em Bogotá, em cenários escolares para prevenir a violência, assim como o trabalho de “ações para a convivência”, demonstraram ser ferramentas eficazes para diminuir os riscos do conflito. Em vários países da América Latina, há lições aprendidas em matéria de prevenção de violência juvenil.

Em geral, a presença de grupos populacionais vulneráveis, como moradores da rua ou pessoas que exercem a prostituição, pode passar a ser um fator de risco de ocorrência de fatos violentos, de modo que processos de intervenção social que promovam condições mais dignas de vida

melhoram as condições objetivas e subjetivas de segurança. Algumas experiências desse tipo de intervenção foram desenvolvidas em zonas deterioradas e de renovação urbana.

Finalmente, também foi possível identificar experiências replicáveis voltadas a diminuir os conteúdos violentos nos meios de comunicação, em particular na televisão, os quais incrementam os riscos de uso da violência, na medida em que outorgam *status* social a quem a usa e são um fator de imitação importante.

Violência de gênero e intrafamiliar

Na violência intrafamiliar, podem ser encontrados elementos de produção e reprodução da violência. Portanto, é uma das variáveis chave na solução ou redução do problema geral.

A violência exercida no seio das famílias transcende o âmbito do privado e dos direitos das pessoas que, ao encontrar-se em condições de vulnerabilidade, são agredidas física ou psicologicamente por aquelas encarregadas de seu cuidado.

A família é a primeira referência que se tem sobre os modelos de inter-relação na estrutura social. Nela reproduzem-se perfeitamente as estruturas de poder, provenientes de valores, normas, obrigações, responsabilidades, etc., que são aceitas espontaneamente e que carregam figuras de dominação e subordinação, com seus respectivos mecanismos de perpetuação, entre eles, a violência em qualquer uma de suas manifestações, isto é, física, psicológica, sexual, etc.

Fica claro por onde há de se começar. “Reduzir o campo de ação da prevenção da violência só ao crime violento e fechar-se a uma das causas, e, portanto, também a um dos remédios mais importantes para combatê-lo.”⁸

“Sofrer ou estar exposto a abuso crônico na infância é um precursor importante de violência adulta” (BerKowitz 1996), e é quase uma variável que prediz a violência adulta⁹, por cópia do modelo de conduta.

Mesmo quando o fenômeno da violência intrafamiliar é um daqueles que atravessa transversalmente sociedades avançadas e em desenvolvimento, pessoas de alta e baixa renda, a América Latina foi identificada como uma das regiões mais violentas do mundo, tanto no lar, como na rua. Segundo múltiplas pesquisas realizadas na região, quase a metade das mulheres sofrem abuso psicológico, enquanto que uma ou duas mulheres de cada cinco são vítimas de abuso físico.¹⁰

“Segundo a maioria dos estudos, a cada ano, entre 30 e 50% das mulheres adultas com parceiro são vítimas de atos de violência psicológica, enquanto que entre 10 e 35% sofrem maus tratos físicos. Esses resultados são bastante uniformes nos diversos países da região.”¹¹

Depois da aprovação da Convenção de Belém do Pará, diversos governos facilitaram a criação de delegacias da mulher e promulgaram legislações especiais contra a violência intrafamiliar: Argentina, Chile, Panamá, Uruguai, Equador, Bolívia, Costa Rica, México, Colômbia, República Dominicana, Peru, El Salvador, Nicarágua, Guatemala e Venezuela.

Na América Latina, segundo cifras levantadas pelo BID, as mulheres que são vítimas de violência doméstica têm menor renda do que aquelas

que não o são, o que representa uma perda regional de salários de 1,6 a 2,0% do PIB¹². Existem outros custos indiretos que se refletem nos seguintes dados:

- 63,1 por cento dos filhos de mulheres vítimas de violência física severa repetiram, alguma vez, um ano escolar;
- os filhos de vítimas de violência física severa abandonam a escola quatro anos antes que a média geral;
- nos lares com violência física grave sobre a mulher, os filhos são 100 vezes mais propensos a serem hospitalizados.

Enfim, como já foi dito insistentemente, a violência familiar se traduz em violência social.

A violência intrafamiliar caracteriza-se por ser uma violência impulsiva ou emocional, e não instrumental, o que evidencia a necessidade de implementar políticas nas quais prevaleça o componente de prevenção, fundamentado em variáveis psicossociais e culturais.

O componente voltado a incentivar a solução pacífica de conflitos tem um grande valor na ótica de implementação de políticas preventivas, posto que ensina a tramitar as diferenças normais por uma via pacífica. Não se trata assim de criar mundos idílicos, onde os problemas não se apresentam, mas sim de tramitá-los de forma racional e sem causar dano.

Para implementar políticas preventivas, é necessário fortalecer a capacidade das autoridades na valoração de certos fatos que constituem importantes indícios de violência intrafamiliar.

É importante continuar o fortalecimento das políticas públicas orientadas a incentivar a denúncia.

Dessa perspectiva, resulta clara a necessidade de promover a participação dos meios de comunicação para ensinar atitudes sociais que possam incidir positivamente na redução da violência intrafamiliar.

Construção de capacidades institucionais para a gestão da segurança

Uma política de segurança requer a geração de condições de governabilidade que favoreçam sua viabilidade e a construção de capacidades institucionais de gestão das agências responsáveis. O fortalecimento da capacidade de governo da secretaria ou ministério encarregado da questão constitui uma condição institucional indispensável para atingir uma abordagem integral dos assuntos da segurança.

A condução político-institucional do sistema nacional de segurança e da direção superior do sistema policial e do resto das agências especificamente comprometidas com a questão deve ser responsabilidade exclusiva de um órgão civil ou secretaria, conforme as circunstâncias institucionais e políticas da jurisdição. A ele deve corresponder a elaboração das políticas de segurança em suas diferentes dimensões, a produção e atualização permanente de um quadro de situação de delito e a violência nos níveis estratégico e táticos gerais, bem como a gestão da informação e a análise necessárias, a direção e o controle da gestão administrativa do sistema de segurança, a direção político-institucional do sistema policial, a direção e coordenação do sistema de prevenção social de violência e delito e a

coordenação integral da participação comunitária em assuntos de segurança.

O sistema institucional deverá considerar de maneira especial os governos locais, já que eles devem enfrentar de maneira direta um assunto com características particulares e que está diretamente relacionado com a vida cotidiana dos cidadãos.

A adoção de políticas de âmbito local é dificultada pela fragilidade institucional e a carência de condições adequadas de governabilidade, assim como pela sobreposição de competências em matéria de segurança, assunto tradicionalmente destinado aos Estados centrais.

Contudo, o cenário local resulta muito mais adequado para formular e pôr em prática uma política de segurança e convivência cidadãs, adotada de forma participativa, que reflita de um modo mais acertado as particularidades do fenômeno¹³ e que propicie uma aproximação entre as autoridades e a comunidade.

Fortalecimento policial

A polícia cumpre um papel essencial na prevenção do delito. Sua função esteve tradicionalmente associada à proteção civil dos cidadãos. No entanto, em muitos países da América Latina, os corpos policiais adotaram modalidades de organização e funcionamento que replicam estruturas militares, com o que se privilegia seu papel de controle sobre as ações preventivas.

Essa situação começou a mudar como produto da consolidação da democracia na região, da superação de conflitos armados internos – com a exceção colombiana – e do desenvolvimento de trabalhos acadêmicos que demonstram a importância da polícia atuante na prevenção por meio da aproximação dos cidadãos, da presença contínua e da formação em direitos humanos.

A polícia, com base nessa nova visão, atua mais no plano local. Deve ser uma polícia mais próxima do cidadão, graças a procedimentos descentralizados, com intervenções proativas, resultado da informação, e deve promover alianças com setores sociais do município.

As experiências policiais nessa área demonstram que sua atuação produz resultados palpáveis em matéria de maior presença nas ruas, melhor comunicação com os cidadãos, maior coordenação com outras agências de controle e prevenção, e tudo isso redundando numa diminuição dos índices de violência e delinquência e numa maior sensação de segurança por parte dos cidadãos.

Por outra parte, ferramentas de fortalecimento tecnológico da polícia, que fazem mais eficaz sua atuação, são importantes numa política integral de segurança e convivência cidadãs. Há experiências que demonstram como a implantação de um número único de emergências, que existe em praticamente todos os países com alto nível de desenvolvimento, é recomendável para melhorar os tempos de resposta da polícia e de todas as demais instituições encarregadas da proteção das pessoas. Da mesma forma, as ajudas tecnológicas, como os circuitos fechados de TV e os

rastreamentos por satélite, não só facilitam a intervenção policial, mas produzem um efeito dissuasivo preventivo e incrementam a sensação de segurança dos cidadãos.

Contudo, há dois grandes problemas a ser enfrentados para o fortalecimento da polícia: a coordenação com outras entidades, especialmente quando a polícia é de caráter nacional, ou simultaneamente há polícia dos diversos níveis de governo; e a confiança da cidadania. A pesquisa de *Latinobarómetro* demonstra que a instituição policial tem um alto nível de desprestígio entre os cidadãos, o que impõe um desafio de amplas proporções em matéria de depurações internas, melhora de relação com as pessoas e eficácia.

A organização e o funcionamento policial devem ser estruturados sobre a base de problemáticas criminais, fazendo que o esforço global da instituição esteja centralmente destinado às tarefas de prevenção do delito, policiamento complexo e investigação criminal; o policiamento para a resolução de problemas delitivos específicos deve constituir a modalidade predominante do trabalho policial.

O processo de modernização policial deve assentar-se numa clara interpretação do vínculo institucional que deverá existir entre a polícia e a problemática delitiva. Não há possibilidade de obter um sistema policial eficaz e eficiente no desenvolvimento das atividades (estratégicas e táticas) de prevenção, policiamento complexo e investigação criminal, que não parta da identificação apropriada e conhecimento atualizado das diversas problemáticas delitivas que orientem a disposição organizativa e as modalidades operacionais de tal sistema e de seus diferentes componentes. O mesmo vale para a avaliação e controle do desempenho policial durante o lançamento das estratégias e táticas decididas em cada caso.

Por outro lado, a diferenciação institucional entre policiamento preventivo e policiamento complexo deve conformar o eixo da organização e funcionamento policial. Para que as tarefas policiais estejam unicamente destinadas à resolução das problemáticas delitivas identificadas e analisadas, faz-se indispensável estruturar a organização da instituição policial e o funcionamento operacional da mesma sobre a base da distinção conceitual e a diferenciação institucional entre as duas esferas funcionais básicas de toda instituição policial: o policiamento preventivo e o policiamento complexo.

O desempenho eficaz e eficiente de cada uma destas tarefas policiais, bem como a profissionalização especializada dos efetivos encarregados das mesmas, impõe o desenvolvimento de uma estratégia de modernização policial baseada na paulatina diferenciação institucional dessas diversas atividades profissionais. Para isso, as polícias dos nossos países devem se estruturar orgânica e funcionalmente em torno dessas duas esferas de trabalho profissionais, conformando dois agrupamentos policiais, diferenciados quanto ao sistema de comando estratégico e tático, à estrutura organizacional e funcional, à carreira profissional dos efetivos e o sistema de formação e capacitação dos mesmos.

A reforma e a modernização policial deveriam considerar o desenho e implementação de novas estratégias e modalidades de intervenção

policial preventiva e de controle, bem como o desenvolvimento de modalidades de policiamento comunitário, dedicadas a tarefas policiais de segurança preventiva, de atendimento de desordens, faltas e delitos leves desenvolvidos no âmbito local, com intervenção da comunidade e o conhecimento e análise policiais das condições e circunstâncias que levam a cometer os delitos ou infrações que causam comoção na comunidade local.

O fortalecimento policial deve incluir a conformação e funcionamento e/ou o fortalecimento de um sistema de policiamento complexo, dedicado à produção de inteligência complexa e ao desenvolvimento de modalidades operacionais de investigação e controle das diferentes manifestações da criminalidade complexa, tanto no plano estratégico como no tático, baseadas na análise estratégica da informação de inteligência.

Lições aprendidas e experiências internacionais

A preocupação crescente pela insegurança gerou grande atividade por parte da academia, dos organismos internacionais de cooperação, dos bancos multilaterais, das agências estatais e ultimamente dos governos locais. Tudo isso gerou um conhecimento valioso e deixou lições aprendidas que deverão ser levadas em conta no momento de desenhar e pôr em prática uma política integral de segurança e convivência cidadãs.

A Organização Mundial da Saúde foi pioneira na promoção de análises epidemiológicas da violência, o que permitiu promover várias campanhas mundiais de prevenção da violência, que obtiveram resultados de sucesso. Da mesma forma, o relatório mundial sobre violência e saúde é uma contribuição muito valiosa para entender o fenômeno.

O Banco Interamericano de Desenvolvimento apoiou financeira e tecnicamente vários projetos de políticas locais de segurança na região e patrocinou estudos e eventos que permitiram o aprofundamento na pesquisa e na análise do conflito urbano contemporâneo.

O Banco Mundial também trabalha na promoção da gestão local da segurança e recentemente acaba de produzir, para os atores locais, material que lhes permite identificar ferramentas úteis para planejar ações nesse sentido.

O sistema de Nações Unidas por meio de suas diferentes agências, promoveu programas voltados à prevenção da violência urbana, ao empoderamento dos governos locais para sua gestão e ao incentivo da cooperação internacional para atuar diante de fatores de risco.¹⁴

Desde 1996, Habitat desenvolve o programa "Cidades Seguras", a pedido dos prefeitos africanos, e tem por objetivo construir capacidades a nível local para combater a insegurança urbana, a partir de uma estratégia de prevenção.

O Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD), estabelecido em 1975, colabora com os governos no desenvolvimento econômico e social equilibrado dos países latino-americanos, por meio da formulação e incorporação nos programas nacionais de desenvolvimento de políticas e instrumentos de ação adequados ao campo da prevenção do delito e da justiça penal.

Os escritórios nacionais do PNUD desenvolveram múltiplos convênios de cooperação com países da região, para apoiar programas de segurança e convivência cidadãs, dentro dos quais se destacam os avanços na América Central, após a superação dos conflitos dos anos oitenta e primeira parte dos noventa, bem como os avanços na Argentina, Brasil e Colômbia.

No âmbito nacional, os países adotaram diversas políticas voltadas para a prevenção ou combate ao crime, com resultados variáveis, mas, em geral, de pouco sucesso, tanto que os índices cresceram na maioria dos países. Os esforços locais são mais recentes, foram parciais e descontínuos, de modo que não é fácil avaliar seu impacto na melhoria da qualidade de vida dos habitantes das cidades latino-americanas.

No entanto, dentro das experiências, há várias que merecem ser destacadas, identificadas como boas práticas e difundidas para ajudar os governos da região a realizar uma melhor gestão das questões de segurança cidadã.

A Colômbia, que é um dos países mais afetados pela violência, foi cenário de vários processos promovidos no âmbito local. Cali e Medellín adotaram políticas públicas de prevenção do crime que, no entanto, não tiveram continuidade e, devido a isso, os resultados não foram sustentáveis. Bogotá, por outro lado, desenvolveu uma política de segurança e convivência cidadã desde 1995, o que permitiu reduzir de forma sustentável os índices dos crimes de mais alto impacto, em especial o número de homicídios, tanto dolosos como culposos, ocorridos em acidentes de trânsito. Nos últimos dez anos, Bogotá passou, de um índice de 90 homicídios por 100.000 habitantes, a 21, o que faz com que esteja abaixo de muitas cidades do país e da região.

Bogotá conseguiu também, a partir de 1998, diminuir os índices de delitos contra a propriedade, tais como assaltos nas ruas e furtos em residências ou em estabelecimentos comerciais, graças à políticas de vinculação da comunidade à segurança, assim como a uma audaciosa política de recuperação e apropriação coletiva do espaço público e maior presença policial na via pública.

A cidade também conseguiu, depois de vários anos, melhorar a percepção de segurança por parte dos cidadãos e a mudança de atitude cidadã diante de lugares tradicionalmente considerados como perigosos, assim como o incremento do cumprimento voluntário de normas.

O importante da experiência de Bogotá é que ela se destaca por seus resultados em salvar vidas humanas, em uma maior tranquilidade de seus habitantes e no melhoramento de sua qualidade de vida, e não pelas atividades desenvolvidas para obter esse resultado. Deve-se ressaltar também que o contexto no qual se desenvolveu a experiência de Bogotá é muito adverso, o que destaca as lições dessa cidade. Ao mesmo tempo em que foram obtidos os resultados mencionados, escalonou-se o conflito armado no qual vive o país, o narcotráfico continua tendo uma alta presença na Colômbia e os indicadores econômicos e sociais sofreram uma deterioração significativa.

A experiência do Chile é, nesse sentido, também considerada uma boa prática, já que conseguiu manter os mais baixos índices de violência

dos países da região. No entanto, essa experiência combina política dos distintos níveis de governo e de organizações da sociedade civil, pelo que algumas das ferramentas que ali resultaram eficazes poderiam não sê-lo em outras partes.

O conhecimento detalhado do fenômeno da violência urbana com estatísticas oficiais, mas também com pesquisas e análises da academia e de organizações sociais e privadas, o fortalecimento da polícia para desenvolver atividades de tipo preventivo e próximo à comunidade e a prevenção situacional são as lições mais importantes das cidades chilenas.

Na América Central, há um amplo conhecimento do tema da violência juvenil, criado a partir da necessidade de desenvolver políticas voltadas para atender o fenômeno das gangues ou *maras*, que chegaram a congregar milhares de jovens em todos os países da área. Os governos nacionais persistiram nas medidas de controle e de enrijecimento das penas, enquanto que governos locais e organizações sociais, assim como organismos internacionais, fizeram significativas contribuições para o entendimento do problema e a formulação de políticas para a prevenção e redução do conflito gerado.

Enfim, são muitas as lições aprendidas. No entanto, os resultados ainda não são satisfatórios e tampouco o conhecimento está adequadamente sistematizado. O desenho, a execução e o monitoramento técnico de uma política de caráter integral contribuem para melhorar a gestão da segurança e atuar com medidas preventivas e de controle eficazes, que têm impacto positivo na redução dos índices de violência e na criminalidade da região.

Notas

1. Dados de LA DEMOCRACIA en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. PNUD, 2004.
2. Conforme a pesquisa de *Latinobarómetro 2002*, a questão da delinqüência e das drogas é a terceira das prioridades dos latino-americanos. Se somada à violência política, que aparece em quarto lugar, alcança quase 20% das respostas, superada apenas pelo desemprego e pela pobreza.
3. Ver ARRIAGADA, Irma. Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana. *Revista de la CEPAL*, n. 70, p. 107-131, abr. 2000. 107-131.
4. Vide: CARRIÓN, Fernando. De la violencia urbana a la convivencia ciudadana. In: CONCHA EASTMAN, A.; COBO, G. (Eds.). *Ciudad y violencias en América Latina*. Quito: PGU, 1994; LUNGO, Mario; MARTEL, Roxana. Ciudadania social y violencia en las ciudades centroamericanas. El Salvador: Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", 2003; Experiencias Territoriales; TELLO, Nella; GARZA, Carlos. La cultura de la legalidad, antídoto de la inseguridad. *Revista Este País*, n. 116, nov. 2000, p. 34; *Cultura y violencia* de Myriam Jimeno do Departamento de Antropología, Centro de Estudios Sociales, Universidad Nacional de Colombia; MOCKUS, Antanas. *Armonizar ley, moral y cultura: cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997, 2001*; PEÑALOSA, Enrique, *Gobernabilidad democrática para la ciudad latinoamericana: un nuevo modelo para la ciudad del mundo en desarrollo*; DIAS JÚNIOR, Cláudio Santiago. *Capital social e violência: uma análise comparada em duas vilas de Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado Em Educação Em Saúde) - Departamento de Sociologia e Antropologia Universidade Federal de Minas Gerais, 2001.
5. Ver ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Informe mundial sobre la violencia y la salud. 2003. Disponível em: <www.paho.org>. Também os trabalhos de Rodrigo Guerrero sobre o controle da violência por meio dos fatores de risco.
6. Ver: LONDOÑO, J. L.; GUERRERO, R. La violencia y sus costos en América Latina. *Coyuntura Social*, v. 21, p. 73-105, 1999; e ORPINAS, P. Who is violent?: factors associated with aggressive behavior in Latin America and Spain. *Pan American Journal of Public Health*, v. 78, p. 232-244, 1999.
7. Ver BARRETO MUÑOZ, Marcos. *Deserción escolar y criminalidad*. Santiago de Chile: División de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior, junio 2002. (Serie Análisis, n. 1).
8. *Psicología de la conducta criminal*. Banco Interamericano de Desarrollo. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Desarrollo Social.
9. De acordo com um estudo sobre o perfil do homicida condenado em Cali, 35% havia sido vítima de violência e falta de oportunidades. (Centro de investigaciones Salud y Violencia (CISALVA). Dimensionamiento de la violencia em Colombia. Santiago de Cali: Universidad del Valle. Facultad de Salud, 1998. (Documentos de trabajo de la Red de Centros, R 339). Disponível em: < <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubR-339.pdf>>.

10. A Nações Unidas, no Dia Internacional de “Não mais Violência contra a Mulher” afirmou que “em algum momento de suas vidas mais da metade de todas as mulheres latino-americanas foram objeto de agressões nos seus lares. 33 por cento foi vítima de abusos sexuais entre as idades de 16 e 49 anos, enquanto que 45 por cento recebeu ameaças, insultos e a destruição de objetos pessoais”.
11. BUVINIC, Mayra; MORRISON, Andrew; SHIFTER, Michael. La violencia de las Américas: marco de acción. New York: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. (Serie Informes Técnicos).
12. El contexto y los costos de la violencia doméstica. Em La violencia en las Américas del BID.
13. Sobre o papel dos governos locais Ver: SEMINARIO DE REFLEXIÓN CIENTÍFICA SOBRE EL DELITO Y LA SEGURIDAD DE LOS HABITANTES, 9-13 oct. 1995. *Declaración final del...* San José de Costa Rica: ILANUD, 1995; CARRANZA, Elias (Coord.). *Delito y seguridad de los habitantes*. Madrid: Siglo Veintiuno, 1997; *Seguridad ciudadana en la ciudad*, Documento base do projeto URBAL da Comissão Européia; e os trabalhos do Banco Interamericano de Desenvolvimento, em especial aqueles elaborados por Rodrigo Guerrero.
14. Ver: GUIDE to United Nations Resources and Activities for the Prevention of Interpersonal Violence Injuries and Violence Prevention. Paris: Department Noncommunicable Diseases and Mental Health Cluster. World Health Organization France, 2002.

Comissão Organizadora

Catherine Slakmon

Doutoranda, professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de Montreal, Canadá e bolsista do Social Sciences and Humanities Research Council do Canadá. Sua pesquisa de doutorado centra-se em microgovernança e justiça comunitária no Brasil e na África do Sul. Ela é co-editora (com Renato Campos Pinto de Vito e Renato Sócrates Gomes Pinto) do livro *Justiça restaurativa* (Brasília: Ministério da Justiça; PNUD-Brasil, 2005), no qual é co-autora, com Philip Oxhorn, do capítulo Micro-justiça, desigualdade e cidadania democrática: a construção da sociedade civil através da justiça restaurativa no Brasil. Dentre outras de suas publicações recentes, inclui-se o capítulo Démocratie et inégalité en Amérique Latine: vers la privatisation de la citoyenneté? (com Graciela Ducatenzeiler), in *La régulation néolibérale: crise ou ajustement?* Éditions Athéna, 2004). Desde 2004, é consultora de pesquisas da Secretaria de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça (Brasil) e participa de projetos, publicações e seminários internacionais relacionados à questão da governança da justiça e da segurança.

Maíra Rocha Machado

Graduada (1997) e Doutora (2003) em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Pesquisadora visitante no Departamento de Direito Penal e Ciências Penais na Facultat de Dret, Universitat de Barcelona, Espanha, entre 2000 e 2003. Professora da DireitoGV, Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Pesquisadora do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP). Coordenadora de pesquisa do Projeto Basileu Garcia, dirigido a reeditar a obra *Instituições do direito penal*. Coordenadora do Núcleo de Crime Econômico da DireitoGV. Autora de: *Internacionalização do direito penal: gestão de problemas internacionais por meio do crime e da pena*. São Paulo: Editora 34, 2004; co-organizadora do livro: *Lavagem de dinheiro e recuperação de ativos: Brasil, Nigéria, Reino Unido e Suíça*. São Paulo: Quartier Latin, 2006. Autora de artigos sobre direito penal, criminologia e cooperação internacional.

Pierpaolo Cruz Bottini

Advogado, Mestre e Doutor em Direito Penal pela Universidade de São Paulo, professor de Direito Constitucional e Direito Penal. É Secretário de Reforma do Judiciário do Ministério da Justiça. Atuou como diretor de modernização do sistema judicial no Ministério da Justiça, integrando comissões e grupos de trabalho sobre propostas de aprimoramento do sistema judicial. Organizador, em conjunto com Sérgio Renault, do livro *Reforma do Judiciário*.

Relação de autores

Adilson José Paulo Barbosa

Advogado, graduado pela Universidade Católica de Salvador (UCSAL), Especialista em Direito Sanitário pela Faculdade de Saúde Pública da USP e Especialista em Direito Ambiental pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Distrito Federal. Mestrando em Direito, Estado e Constituição na Universidade de Brasília. Foi Assessor Jurídico da Vice-Governadora do Distrito Federal, Chefe da Assessoria Jurídica do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. É Assessor da Bancada Federal do PT na Câmara Federal, para as áreas de Direito Penal e Processual Penal, Direito Civil, Direito Ambiental, Direito Urbanístico e Agrário e responsável pela Assessoria direta as áreas de Segurança Pública e Direitos Humanos.

Aiston Henrique de Sousa

Mestre em Direito Constitucional pela Universidade Federal de Pernambuco e doutorando em Ciências Jurídicas pela Universidade de Lisboa. Juiz de direito, já tendo exercido cargos de Promotor de Justiça do Distrito Federal e Procurador Federal. Professor licenciado de Direito Processual Civil do Curso de Graduação em Direito e de Direito Contratual do Curso de Pós-graduação da Faculdade de Direito da UPI. Diretor geral da Escola da Magistratura do Distrito Federal em Brasília. No Tribunal de Justiça do Distrito Federal, já ocupou a função de Coordenador dos Juizados Especiais Cíveis. Suas principais publicações são: *A equidade e seu uso nos Juizados Especiais Cíveis*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 2005; Aspectos práticos da redução a termo. *Revista dos Juizados Especiais Cíveis*, Brasília, v. 10; A oralidade nos Juizados Especiais Cíveis. *Revista dos Juizados Especiais Cíveis*, Brasília, v. 9; jul./dez. 2000, além de outros artigos jurídicos. Participa com frequências de congressos, seminários e debates relacionados ao acesso à justiça, com temática que aborda o funcionamento dos Juizados Especiais Cíveis e mediação. Atua também em outras atividades voluntárias, na Associação dos Magistrados do Distrito Federal, AMAGIS-DF e na Associação dos Magistrados do Brasil (AMB) e no Instituto de Direito Internacional e Comparado de Brasília.

Álvaro Afonso Penna de O. Pires

Bacharel em Direito pela UERJ, Mestre e Doutor em Criminologia (Ciência Sociais) pela Universidade de Montreal, Canadá. Membro eleito da Chaire de Recherche du Canada (CRC) em Tradições jurídicas e racionalidade penal, além de professor titular do Departamento de Criminologia da Universidade de Ottawa. Ele também é co-diretor de pesquisa (Justiça e Direito) do Centre interdisciplinaire de recherche sur la citoyenneté et les minorités (CIRCEM). Seus campos de especialização se concentram na sociologia e filosofia do direito penal, bem como na epistemologia e metodologia de pesquisa em ciências sociais. Dirige laboratório de pesquisa, cujo programa principal analisa os problemas cognitivos da evolução peculiar ao sistema de direito penal moderno ocidental. As pesquisas empíricas dos quinze últimos anos do laboratório tratam especialmente sobre: (i) o sistema de pensamento dominante do direito penal; (ii) a criação de lei penais; (iii) as decisões dos tribunais; (iv) as "idéias inovadoras" e trabalhos das comissões de

reforma jurídica; (v) as relações entre os direitos da pessoa humana e o direito penal; (vi) o problema da autonomia do sistema jurídico penal; (vii) as reformas legislativas do direito da criança e do adolescente e sua recepção pelo direito criminal; e (viii) as relações entre o direito penal, a opinião pública e os movimentos sociais. Sua equipe conta com a colaboração de outros dois professores de criminologia, um pesquisador historiador e nove doutorandos do Canadá, Argentina, Brasil e Portugal. Publicou, dentre outros: *Histoire des savoirs sur le crime & la peine*. Bruxelles: De Boeck Université; em colaboração com outros pesquisadores: *La recherche qualitative: enjeux épistémologiques et méthodologiques*. Montréal: Gaétan Morin. Em 2002, a pedido de um comitê especial do Senado do Canadá, preparou um relatório de especialistas sobre a política legislativa em matéria de prostituição, drogas e aborto.

André Luis Machado de Castro

Mestre em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. É defensor público no Estado do Rio de Janeiro e ocupa a função de assessor da Secretaria de Reforma do Judiciário.

Barb Toews

Conferencista sobre justiça restaurativa e mediação de conflitos vítima-agressor. Tem experiência como operadora, educadora e capacitadora da justiça restaurativa. Atualmente está desenvolvendo um trabalho na Pennsylvania Prison Society, dirigindo um programa que aplica a justiça restaurativa no ambiente das prisões, incorporando essa filosofia aos programas orientados para o agressor. Colabora com os presidiários no desenvolvimento de seus projetos restaurativos e atua voluntariamente como facilitadora no Office of the Victim Advocate Mediation Program for Victims of Violent Crime (Harrisburg, PA). Atua na capacitação de organizações comunitárias para a mediação dos conflitos vítima-agressor. Foi diretora fundadora do Lancaster Area Victim Offender Reconciliation Program (Lancaster, PA) e trabalhou como administradora de casos do Victim Offender Reconciliation Program of the Central Valley (Fresno, CA). Além disso, trabalhou como professora-adjunta na Universidade Eastern Mennonite (Harrisonburg, VA), ministrando cursos de justiça restaurativa e justiça criminal, com uma visão de *peacebuilding*. Publicou o livro: *Little book in restorative justice for people in prison*: Good Books, 2006; co-editou, com Howard Zehr: *Critical issues in restorative justice*: Criminal Justice Press, 2004. Membro da Victim Offender Mediation Association. Ela obteve seu mestrado em *Conflict transformation* na Eastern Mennonite University e, no outono de 2006, ela iniciará seu doutorado no Bryn Mawr College.

Benoit Dupont

Doutor em Ciência Política pela Université des Sciences Sociales de Toulouse, em 2001. Professor associado de Criminologia na Université de Montréal em Québec. Em 2002, publicou *Construction and reform of the police: the australian case*. L'Harmattan: Paris, que recebeu o prêmio Gabriel Tarde de 2002-2003, dado pela Sociedade Francesa de Criminologia, e o prêmio Denis Caroll, concedido pela Sociedade Internacional de Criminologia. Seu

próximo livro a ser publicado, co-editado por Jennifer Wood, cujo título é *Democracy, society and the governance of security*, será publicado pela Cambridge University Press em 2006. Benoit trabalhou no Toulouse Institute of Political Studies, na Australian Graduate School of Police Management, e na Australian National University antes de trabalhar na Université de Montréal, onde leciona disciplinas relacionadas à organização da segurança, violência política e terrorismo. Seus interesses de pesquisa vão desde a governança da segurança, até a avaliação da eficácia e eficiência da polícia. Seus projetos mais recentes buscam explorar a criação, conversão e transferência de conhecimento nos campos da segurança pública e privada. Publicou artigos em francês e inglês nessas áreas.

Clifford Shearing

Professor da Research School of Social Science da Australian National University, onde é também co-diretor da Security 21 - International Centre for Security and Justice. Sua linha de pesquisa versa sobre as tendências da governança, que explora por meio de análises da governança da segurança. Seus projetos são direcionados aos desenvolvimentos na área de governança na Austrália, Argentina, Irlanda do Norte e África do Sul. Suas publicações mais recentes são: com Les Johnston, *Governing security: explorations in policing and justice*. Routledge, 2003; e com Jennifer Wood, *Imagining security*. Willan, 2005.

Conor Foley

Consultor de direitos humanos e ajuda humanitária. Possui LLM em direitos humanos internacionais na Universidade de Essex e é decano em pesquisa no Centro de Direitos Humanos da Nottingham University. É colaborador freqüente da edição *on-line* do Guardian: <http://commentisfree.guardian.co.uk/conor_foley/>. Trabalhou em organizações de direitos humanos e ajuda humanitária no Kosovo, Afeganistão, Colômbia, Sri Lanka, Aceh, Bosnia-Herzegovina, Libéria e Brasil. Foi encarregado de proteção para o Alto Comissário das Nações Unidas de Refugiados do Kosovo e criou projetos de assistência jurídica para o Conselho Norueguês de Refugiados no Afeganistão, Colômbia, Libéria e Sri Lanka. Já trabalhou na Anistia Internacional do Reino Unido, onde foi responsável pelo trabalho de organização e encaminhamento à justiça de violações de direitos humanos no caso Pinochet. Esteve no Kosovo durante a guerra em 1999 para dar cursos de treinamento em direitos humanos, em nome do Conselho da Europa. Desde então, desenvolve cursos de treinamento para a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) na Bosnia-Herzegovina. Conor ajudou a criar a campanha de libertação de Guildford Four e foi encarregado de política pela Liberty durante campanha contra o juiz criminal Bill. Entre suas publicações: *Combating torture*. Essex University/UK Foreign and Commonwealth Office; *A guide to property law in Afghanistan*, escrito para o UN High Commissioner for Refugees e o Norwegian Refugee Council, and Human Rights; e *Human wrongs: the alternative report to the UN Human Rights Committee*, escrito para Liberty.

David H. Bayley

Professor emérito da School of Criminal Justice da New York University em Albany. Foi reitor da School of Criminal Justice de 1995 a 1999. Como especialista em justiça criminal internacional, com interesse especial no policiamento, realizou extensa pesquisa na Índia, Japão, Austrália, Canadá, Bósnia, Grã-Bretanha, Cingapura e nos Estados Unidos. Seu trabalho enfoca-se na reforma policial, responsabilização, assistência estrangeira a agências de polícia e estratégias de prevenção ao crime. Foi consultor do governo dos EUA e da ONU em assuntos de reforma policial na Bósnia. Atualmente, é membro da comissão internacional de fiscalização para a reforma da polícia da Irlanda do Norte e recentemente redigiu o programa da ONU de policiamento comunitário na reconstrução e reforma da polícia em operações de manutenção da paz (Doutrina, Programa de Implementação, Programa de Treinamento e Programa de Avaliação). Seu livro mais recente é: *Changing the guard: developing democratic police abroad*. Oxford University Press, 2005. Esse livro relata um projeto de quatro anos de duração sobre o desenvolvimento de assistência bilateral e multilateral à polícia. Anteriormente, publicou: *What works in policing*. Oxford University Press, 1998; e *Police for the future*. Oxford University Press, 1994. Em 2001, publicou duas monografias para o Instituto Nacional de Justiça dos EUA: *Democratizing the police abroad: what to do and how to do it*; e, com Clifford Shearing, *The new structure of policing*.

Eduardo Cerqueira Batitucci

Doutorando em Sociologia na UFMG. Pesquisador pleno do Núcleo de Estudos em Segurança Pública do Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro (NESP-CEES-FJP/MG). Bolsista de Produtividade de Pesquisa da FAPEMIG, atua na área de sociologia do crime e da violência e sociologia das organizações policiais, através de atividades docentes nos cursos de pós-graduação para organizações policiais brasileiras e atuação em pesquisas e trabalhos técnicos, como na elaboração do *Índice Mineiro de Responsabilidade Social* (2005), *Anuário de Informações Criminais* (2005), *Conjuntura Criminal do Estado de Minas Gerais* (2002, 2003 e 2004), *Plano de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais* (2000), *Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública* (2000), *Plano Municipal de Segurança Pública para Uberlândia-MG* (2000), *Criminalidade Violenta em Minas Gerais – 1986-1997* (1997), este último o primeiro *software* de georreferenciamento em criminalidade do país, além de diversos artigos publicados e participação em seminários e congressos no país e no exterior.

Eduardo Rezende Melo

Graduado em Direito pela USP, onde fez sua especialização em direito penal, é formado igualmente em filosofia pela PUC-São Paulo, onde obteve seu mestrado. Juiz de direito no Estado de São Paulo desde 1991, ocupa atualmente a titularidade da 1ª Vara Criminal e da Infância e da Juventude da Comarca de São Caetano do Sul. É coordenador do projeto Justiça e Educação: parceria para a cidadania na cidade de São Caetano do Sul, do Centro de Estudos de Justiça Restaurativa da Escola Paulista da Magistratura. Vice-presidente da Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Infância e da Juventude (ABMP).

Egberto de Almeida Penido

Juiz assessor da Presidência da Seção de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, co-coordenador do Núcleo de Estudos de Justiça Restaurativa da Escola Paulista da Magistratura. Mestrando em Ciências da Religião na PUC-SP e integrante da rede de comunicação não-violenta do Brasil.

Fábio Costa Sá e Silva

Graduado na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo em 2002 e mestrando na Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Professor do Instituto de Ensino Superior de Brasília (IESB). Pesquisador dos grupos *O Direito Achado na Rua e Sociedade, Tempo e Direito*. Escreveu diversos artigos e textos sobre a crise e a reforma do ensino do direito no Brasil e participou de várias iniciativas inovadoras na área. É Coordenador-Geral de Ensino do Departamento Penitenciário Nacional do Ministério da Justiça, onde ajuda a elaborar e executar políticas públicas para a formação dos operadores da execução penal.

Ganief Daniëls

Vice-Comissário Provincial para serviços de apoio do South African Police Service, em Western Cape. Foi promovido a Comissário Assistente em novembro de 1997. Em dezembro de 1995, havia sido promovido a Diretor, e depois nomeado Comissário da Delegacia do Distrito Policial de Nyanga. A comunidade de língua *xhosa* foi contra sua nomeação, dizendo que não havia sido consultada. Após a intervenção do Gabinete do Ministro, foi possível assumir seu cargo. Experimentou assim o que essas comunidades tinham que enfrentar, o que as levava a não terem confiança na polícia. O Comissário Daniëls aceitou esse desafio e, em doze meses, foi considerado o melhor Comissário de Delegacia pelo National Commissioner of the South African Police Service. Visitantes internacionais, inclusive o Príncipe Charles da Inglaterra, foram enviados a Nyanga para observar o policiamento na nova África do Sul. O Comissário Daniëls nasceu em 10 de março de 1959 na Cidade do Cabo e foi criado no subúrbio de *Grassy Park*. Terminou o ensino médio e entrou na Escola de Treinamento Básico da Polícia da África do Sul em 1978. Após o término de seu treinamento básico, recebeu o Diploma Nacional da Administração de Polícia em 1985 e também completou o curso superior de Administração Pública. Em sua carreira policial, que já completou 28 anos, ocupou vários cargos no South African Police Service. Entre eles, assumiu cargos de detetive-comandante; comandante do departamento acadêmico na escola de treinamento; comandante de unidade de proteção de VIPs, comissário nas delegacias de Bellville South e Ravensmead; encarregado de serviços de gestão, comissário de área em Boland e West Metropole, assim como chefe operacional da Operação Good Hope, no combate ao terrorismo urbano.

Gláucia Falsarelli-Foley

Graduada em Direito pela PUC-SP e mestre em Direito de Estado pela Universidade de Brasília. Como bolsista, realizou pesquisas no Centro de Direitos Humanos da Universidade de Essex no Reino Unido e em Madison, Wisconsin,

EUA, de 2001 a 2002. É juíza titular do 3º Juizado de Competência Geral de Samambaia e Coordenadora do Projeto Justiça Comunitária e da Central de Atendimento ao Idoso, programas do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios.

Gordon Bazemore

PhD, é professor de criminologia e justiça criminal. Também é diretor do Community Justice Institute na Florida Atlantic University. Seus principais interesses de pesquisa são a comunidade e a justiça restaurativa, a justiça juvenil, políticas juvenis, vitimologia, ações corretivas e policiamento comunitário. Publicações recentes suas incluem artigos em vários periódicos jurídicos e os livros: *Restorative juvenile justice: repairing the harm of juvenile crime*. Criminal Justice Press (co-editado por Lode Walgrave); e *Restorative and community justice: cultivating common ground for victims, communities and offenders* (co-editado por Mara Schiff). É o principal investigador de um estudo nacional sobre os encontros em justiça restaurativa financiado pelo National Institute of Justice e pela Robert Wood Johnson Foundation e sobre a avaliação em âmbito estatal dos programas juvenis de justiça restaurativa em Vermont.

Héctor Riveros Serrato

Advogado constitucionalista, professor titular da Universidad Externado de Colombia, *expert* em temas de segurança e convivência cidadãos e governabilidade. Foi Vice-Ministro do Interior da Colômbia e Ministro em exercício, Secretário de Governo e Prefeito em exercício da cidade de Bogotá, cargos nos quais desenhou e executou políticas públicas nacionais e locais dirigidas a diminuir o conflito e os índices de violência e delinquência. Atualmente é consultor associado em processos de transferência de conhecimento em várias cidades da América Latina, em matéria de segurança e convivência cidadã, do projeto regional de governabilidade do PNUD para a América Latina.

Howard Zehr

É desde 1996 professor de Sociologia e de Justiça Restaurativa no Graduate Center for Justice and Peacebuilding (CJP) da Eastern Mennonite University. Antes disso, durante 19 anos, foi diretor do Mennonite Central Committee do U.S. Office on Crime and Justice. Hoje é co-diretor do CJP. O seu livro *Changing lenses: a new focus for crime and justice* foi um trabalho pioneiro no crescente movimento da justiça restaurativa. No recente livro de Dan Van Ness e Karen Heederks Strong, *Restoring justice*, é citado como o fundador da justiça restaurativa. Ele profere e participa de palestras internacionais sobre o tema da justiça restaurativa e da mediação dos conflitos vítima-agressor, tema que ajudou a construir. Entre outras obras, publicou: *Crime and the development of modern society* (1976), *Doing life: reflections of men and women serving life sentences* (1996), *Transcending: reflections of crime victims* (2001), *The little book of restorative justice* (2002), *Critical issues in restorative justice* (2004, co-editado por Barb Toews), *The little book of family group conferencing, New Zealand style* (2004, em co-autoria com Allan MacRae) e *The little book of contemplative photography*. Ele também

trabalhou profissionalmente como fotógrafo e fotojornalista, tanto nos Estados Unidos, como internacionalmente.

J. Andrew Grant

Professor Assistente do Departamento de Estudos Políticos da Queen's University em Kingston, Canadá. Durante o ano letivo de 2005-2006, foi aluno de pós-doutorado do Conselho de Pesquisa em Humanidades e Ciências Sociais no Centro de Estudos Comparativos e Internacionais da Northwestern University. Recebeu seu título de PhD em Ciência Política na Dalhousie University, em 2005. De abril a junho de 2003, foi participante da Campanha para a Boa Governança em Freetown, Serra Leoa. Seu programa básico de pesquisa analisa como a interação entre a governança global e a governança nacional impacta a mineração de diamantes e é uma estratégia para a melhoria da segurança humana e das possibilidades de desenvolvimento no oeste africano. Seus outros interesses em pesquisa incluem iniciativas de governança global de pequenos armamentos e armas leves, relações Norte-Sul, a economia política internacional de conflitos violentos, reconstrução e conflito pós-justiça, e segurança internacional e regional. É co-editor (com Fredrik Söderbaum) de: *The new regionalism in Africa*. Ashgate, 2003). Também é pesquisador decano do Centro de Estudos em Política Externa da Dalhousie University.

James Holston

Professor de antropologia da Universidade de Califórnia em San Diego. Passa parte do ano letivo em São Paulo, onde realiza uma pesquisa de campo de longo prazo e ocasionalmente leciona na Universidade de São Paulo. Sua pesquisa versa sobre as cidades como locais de cidadania e mudança democrática, especialmente no Brasil e nos Estados Unidos. Entre suas publicações: *The modernist city: an anthropological critique of Brasília*. University of Chicago Press (e também em português pela Companhia das Letras); *Cities and citizenship*. Duke University Press. Publicou ensaios em português e inglês sobre cidadania, direito, democracia, violência, arquitetura e planejamento urbano, etnografia crítica e novas religiões. Recentemente terminou o livro *Insurgent citizenship: disjunctions of democracy and modernity in Brazil* (a ser publicado pela Princeton University Press), que versa sobre a insurgência da cidadania democrática nas periferias urbanas do Brasil. Foi professor visitante em várias universidades e institutos de pesquisa, inclusive na Universidade de São Paulo, na Universidade Estadual de Campinas e no CEBRAP, assim como na Maison des Sciences de l'Homme em Paris. Suas mais recentes pesquisas foram feitas com bolsas da Fulbright-Hays Faculty Research Fellowship e do International Center for Advanced Studies.

Jennifer Wood

Doutora em Criminologia pela Universidade de Toronto. Antes de ser membro do Security 21, foi professora assistente da Universidade de Toronto e lecionou disciplinas de policiamento e segurança. Ela recentemente foi coordenadora canadense do Projeto para Comunidades Seguras e Justas na Argentina, que foi administrado pelo Centro de Estudos Internacionais da Universidade de Toronto e realizado pela Agência Canadense para o

Desenvolvimento Internacional. Esse projeto buscou inovações em estruturas baseadas na comunidade para a governança da segurança e a reforma da polícia democrática de modo mais geral. Atualmente, é gerente do Projeto de Ligação do Conselho de Pesquisa Australiano com a Polícia de Victoria na Austrália, chamado Networked Policing. Esse projeto tem o objetivo de construir novos modelos que permitem à polícia articular mais efetivamente seu conhecimento, capacidades e recursos com outros atores, para atingir resultados compartilhados em uma série de áreas operacionais. Suas mais recentes publicações são: J. Wood; B. Dupont (Eds.), *Democracy, society and the governance of security*, Cambridge University Press, 2006; J. Wood, Designing and diffusing innovations in the governance of security, in J. Wood; B. Dupont (Eds.), *Democracy, society and the governance of security*, 2006; J. Wood; N. Cardia, Brazil, in T. Jones; T. Newburn (Eds.), *Plural policing in comparative perspective*, Routledge, 2006; J. Wood; E. Font, Crafting the governance of security in Argentina: engaging with global trends, in J. Sheptycki; A. Goldsmith (Eds.), *Crafting global policing*, Oxford: Hart, 2006. J. Wood; M. Kempa, Understanding global trends in policing: explanatory and normative dimensions, in J. Sheptycki; A. Wardick (Eds.), *Transnational and comparative criminology*, Cavendish, 2004; M. Kempa; P. Stenning; J. Wood, Policing communal spaces: a reconfiguration of the "mass private property" hypothesis, *British Journal of Criminology*, n. 44, p. 562-581; J. Wood, Cultural change in the governance of security, *Policing and Society*, v. 14, n. 1, p. 31-48, 2004; C. Shearing; J. Wood, Governing security for common goods, *International Journal of the Sociology of Law*, v. 31, n. 3, p. 205-225, 2003; C. Shearing; J. Wood, Nodal governance, democracy and the new "denizens", *Journal of Law and Society*, v. 30, n. 3, p. 400-419, 2003.

John Braithwaite

Colaborador da ARC Federation e Presidente da RegNet. Nos anos 80, desenvolveu, com Peter Grabosky, um amplo estudo das 103 maiores agências reguladoras na Austrália: *Of manners gentle: enforcement strategies of australian business regulatory agencies*. Realizou, com Brent Fisse, dois trabalhos sobre crimes empresariais: *The impact of publicity on corporate offenders* e *Corporations, crime and accountability*. Em 2002, publicou *Responsive regulation* (em co-autoria com Ian Ayres) e *Restorative justice and responsive regulation*. Recentemente, finalizou outros dois livros com Peter Drahos: *Global business regulation* e *Information feudalism*. Além desses trabalhos, atualmente desenvolve pesquisas empíricas sobre regulação empresarial e também tem se interessado na aplicação da teoria sobre regulação em prevenção de crimes e missões de verificação e promoção da paz nas relações internacionais. Seus livros ganharam prêmios nos Estados Unidos e Europa, de várias instituições como a Society for the Study of Social Problems, The American Sociological Association, The Law and Society Association, The American Society of Criminology e Socio-Legal Studies Association. Trabalha como consultor para várias agências reguladoras e participou, entre 1983 e 1987, como membro do Economic Planning Advisory Council, dirigido pelo Primeiro Ministro. Entre 1985 e 1995, trabalhou como comissário na agência australiana de defesa da concorrência e proteção

do consumidor e serviu como membro do conselho de regulação empresarial (1994-1996), reportando-se diretamente à presidência, quanto à revisão de leis com impacto sobre a regulação empresarial. Há 30 anos trabalha ativamente em movimentos sociais e políticos na Austrália e no âmbito internacional.

John Cartwright

Foi professor dos Departamentos de Inglês nas Universidades de Stellenbosch, Toronto e Cidade do Cabo, onde foi Chefe de Departamento de Inglês e Reitor da Faculdade de Artes. Publicou artigos e edições de textos sobre poesia escocesa e dramaturgia holandesa medieval e ainda possui interesse em teatro e dança. De 1998 até recentemente, foi membro da Community Peace Programme, e serviu dois anos como Coordenador de Programa. Produziu e co-produziu vários artigos sobre o modelo Zwelethemba de governança da capacidade local.

Juliana Cardoso Benedetti

Graduada e mestranda em Direito pela Universidade de São Paulo, graduanda em Ciências Sociais pela USP, pesquisadora do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD) e integrante do Núcleo Direito e Democracia do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEBRAP).

Kay Pranis

Realiza treinamentos e consultoria em justiça restaurativa e é especializada em círculos restaurativos. Foi planejadora de justiça restaurativa no Departamento de Correções de Minnesota, de 1994 a 2003. Anteriormente, trabalhou por cinco anos como diretora de pesquisa no Conselho do Cidadão de Crime e Justiça. Redigiu e apresentou documentos sobre Círculos Restaurativo e justiça restaurativa nos Estados Unidos, Canadá, Austrália e Japão. Desde 1998, realiza treinamentos em círculos restaurativos em uma série de comunidades, de escolas a penitenciárias, locais de trabalho, igrejas, além de pequenas áreas rurais em Minnesota e Chicago.

Leoberto Narciso Brancher

Graduado em Ciências Jurídicas e Sociais pela UFRGS. Juiz de direito no Estado do Rio Grande do Sul desde 1990, atualmente é titular da 3ª Vara do Juizado Regional da Infância e da Juventude de Porto Alegre. Professor de Direito da Infância e Juventude e Coordenador do Núcleo de Estudos em Justiça Restaurativa da Escola Superior da Magistratura da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS). Coordenador do projeto «Justiça para o Século 21», que objetiva implantar práticas restaurativas para resolver situações de violência envolvendo crianças e jovens em Porto Alegre.

Leonardo Sica

Doutor e Mestre em Direito Penal pela USP, onde apresentou tese intitulada *Mediação penal e justiça restaurativa*. Advogado criminalista em São Paulo. Professor da Especialização em Direito Penal Econômico da FGV/EDESP, onde também foi pesquisador na disciplina Crime e sociedade. Autor de:

Direito penal de emergência e alternativas à prisão, Revista dos Tribunais, 2002. Co-autor de: *Reforma criminal*, Revista dos Tribunais, 2004. Foi diretor do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais em 2002, onde implementou e coordenou o Laboratório de Ciências Criminais.

Les Johnston

Professor de Criminologia e Diretor de Pesquisa do Institute of Criminal Justice Studies da Portsmouth University do Reino Unido. Antes de exercer esse cargo, foi professor de Criminologia na Universidade de Tesside (1994-2000) e Diretor do Centro pelo Policiamento e Estudos da Justiça Criminal da Universidade de Exeter (1991-1994). Seu interesse de pesquisa inclui a governança da segurança pública e comercial, policiamento comunitário, gerência do risco e segurança e teoria social e política. Publicou artigos nas revistas *Urban Studies*, *Policing and Society*, *Modern Law Review*, *European Journal on Criminal Policy and Research*, *International Criminal Justice Review*, *British Journal of Criminology*, *Political Quarterly*, *International Journal of the Sociology of Law and Sociological Review*. É autor dos seguintes livros: *Marxism, class analysis and socialist pluralism*, London: Allen and Unwin, 1986; *The rebirth of private policing*, London: Routledge, 1992; *Policing Britain: risk, security and governance*, Harlow: Longman, 2000 ; *Governing security: explorations in policing*, London: Routledge, 2003 (em co-autoria com Clifford Shearing).

Lisandra Arantes Carvalho

Advogada, formada em Direito pela Uni-FMU/SP, é militante feminista e de direitos humanos. Desenvolveu projeto e atuou na coordenação nacional da organização não-governamental Movimento Nacional de Direitos Humanos. Foi assessora parlamentar do Centro Feminista de Estudos e Assessoria (CFEMEA), do qual é atualmente consultora. É coordenadora do Projeto Promotoras Legais Populares no Distrito Federal, do Centro Dandara de Promotoras Legais Populares

Lode Walgrave

Dirige o Grupo de Pesquisa em Criminologia Juvenil da Katholieke Universiteit Leuven, Bélgica. Ele também leciona nas áreas de justiça e crime juvenil. Ao longo da última década, tem se engajado cada vez mais no movimento de justiça restaurativa. Inicialmente, entendia a justiça restaurativa como uma terceira via, cujas práticas deveriam enfrentar duas questões problemáticas decorrentes das práticas estabelecidas no sistema de justiça juvenil – negação de salvaguardas jurídicas e ineficiência. Lode acreditava que essas condições apresentavam uma tendência à transformação da justiça juvenil em direção a um sistema predominantemente punitivo. Ele procurou, então, desenvolver uma estrutura jurídica adequada à maximização do espaço de procedimentos informais, sem que isso prejudicasse a consolidação de suportes práticos para a salvaguarda de direitos e liberdades. Sua abordagem do desenvolvimento de práticas de justiça restaurativa é guiada por uma sensibilidade a questões jurídicas, característica dos pesquisadores da Europa continental, que trabalham com um regime legalista mais centralizado do que os sistemas de *common law* dos países anglo-saxões.

Dentre suas publicações recentes, incluem-se: *Towards restoration as the mainstream in youth justice*, in *New directions in restorative justice: issues, practice, evaluation*, Willan Publishing, 2005; *Retributivism and the quality of social life: a reply to duff*, in *Punishment, restorative justice and the morality of law*. Oxford: Intersentia, 2005; *Has restorative justice appropriately responded to retribution theory and impulses?*, in *Critical issues in restorative justice*. Criminal Justice Press/Willan, 2004; *Not punishing children, but committing them to restore*, in *Punishing juveniles: principle and critique*, Oxford: Hart, 2002; e *Restorative justice and the law*, Willan, 2002.

Luis Flávio Saporì

Secretário adjunto de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. Pesquisador pleno da Fundação João Pinheiro e Professor assistente da PUC-MG. Doutorando em Sociologia no Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), com o projeto de pesquisa *O sistema de segurança pública na sociedade brasileira*: abordagem de um sistema frouxamente articulado. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais, com a tese *A administração da justiça criminal na sociedade brasileira*: um estudo de caso. Como pesquisador, tem como principais trabalhos: *Plano de Segurança Pública do Município de Uberlândia*; *A Organização Policial e o Combate à Criminalidade Violenta*; *Bases Curriculares dos Cursos de Formação de Policiais no Brasil*; *Planejamento Estratégico da Transferência dos Presos da Secretaria de Estado da Segurança Pública para a Secretaria de Estado da Justiça e Direitos Humanos de Minas Gerais*; *Profissionalização da População Prisional de Minas Gerais: Projeto Piloto, Núcleo de Estatísticas Municipais do Estado de Minas Gerais - Criminalidade e Segurança Pública*. Tem diversos artigos publicados e participou de seminários e congressos.

Madeleine Jenneker

Diretora de projeto do Community Peace Programme (CPP) da School of Government da Universidade de Western Cape, África do Sul. Contribuiu com o desenvolvimento da comunidade, através da promoção de acordos entre microempresas, promovendo pacificação e bem-estar (o modelo Zwelethemba). Ela trouxe ao CPP sua experiência de administradora, no contexto de um programa de água na África de Sul (Working for Water), no qual ela contribuiu para o desenvolvimento das cooperativas dos trabalhadores. Através do CPP, ela se envolveu no apoio à pacificação e bem-estar na Argentina. Ela também se envolveu nas iniciativas de facilitação na Austrália e no Canadá. Agora, está trabalhando com parceiros em projetos semelhantes, tanto no Brasil, como em Uganda. Ela é co-autora de diversos artigos pioneiros nas definições dos princípios e das práticas do modelo Zwelethemba. Suas outras contribuições profissionais incluem herança, gênero, equidade e reforma agrária.

Marcelo Carámbula

Advogado. Foi consultor jurídico da Secretaria da Justiça e da Segurança do Estado do Rio Grande do Sul, na gestão Olívio Dutra (1999-2002). É consultor da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, desde março de 2003, em projetos de segurança cidadã.

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Doutor em Administração pela UFMG. Pesquisador pleno do Núcleo de Estudos em Segurança Pública do Centro de Estudos Econômicos e Sociais da Fundação João Pinheiro (NESP-CEES-FJP/MG) e professor do Núcleo de Pós-Graduação da FEAD-Minas. Bolsista de Produtividade de Pesquisa da FAPEMIG e pesquisador visitante na American University de Washington, D.C., Estados Unidos em 2003. Atua na área da gestão da segurança pública, através de atividades docentes nos cursos de pós-graduação para organizações policiais brasileiras. Como pesquisador tem como principais trabalhos: *Anuário de Informações Criminais* (2005), *Conjuntura Criminal do Estado de Minas Gerais* (2002, 2003 e 20024), *Plano de Segurança Pública do Estado de Minas Gerais* (2000), *Matriz Curricular Nacional para Formação em Segurança Pública* (2000), *Plano Municipal de Segurança Pública para Uberlândia-MG* (2000). Tem diversos artigos publicados e participou de seminários e congressos no país e no exterior.

Maria Tereza Sadek

Mestre em Ciência Política pela PUC-SP e Doutora em Ciência Política pela USP, realizou Pós-doutorado na Universidade da Califórnia e na Universidade de Londres. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo e Pesquisadora Sênior do Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais. Dentre suas publicações recentes, inclui-se: *Institutional fragility and judicial problems in Brazil*, in *Growth and development in Brazil: Cardoso's real challenge*, The Institute of Latin American Studies, 1995; *A Justiça Eleitoral e a consolidação da democracia no Brasil*, Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1996; *Accountability or impunity? directions for reform judicial and criminal systems*, in *Rising violence and the criminal justice response in Latin America: towards na agenda for collaborative research in the 21st century*, Department of Sociology and Institute of Latin American Studies, University of Texas at Austin, 1999; *O Poder Judiciário na reforma do Estado*, in *Sociedade e Estado em transformação*, UNESP/ENAP, 2001; *Justiça in Estatísticas do século XX/IBGE*, IBGE, 2003; *El poder judicial brasileño: una institución refractaria al cambio*, in *En busca de una justicia distinta – Experiencias de reforma en América Latina*, Consorcio Justicia Viva, 2004; e *Efetividade de direitos e acesso à justiça*, in *Reforma do Judiciário*, Saraiva, 2005. Ela é autora de: *Maquiavel: a política como ela é*, FTD, 1996; *El Brasil de Lula – Diputados y magistrados*, La Crujía, 2004 (co-autora com Leôncio Martins Rodrigues). Também é editora de *Reforma do Judiciário*, Fundação Konrad Adenauer, 2002.

Moema Dutra Freire

Bacharel em Relações Internacionais e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília, com dissertação intitulada *Acesso à justiça e prevenção à violência: reflexões a partir do projeto justiça comunitária*. No campo profissional, tem atuado no campo da cooperação técnica internacional, com foco nas áreas de justiça e segurança pública. No âmbito acadêmico, suas principais áreas de interesse são avaliação de políticas públicas, acesso à justiça e prevenção da violência.

Monique Marks

PhD em Sociologia na University of KwaZulu-Natal em Durban, na África do Sul. É professora titular no Departamento de Sociologia na Universidade de KwaZulu-Natal e pesquisadora associada da Regulatory Institutions Network da Research School of Social Sciences da Australian National University. É autora dos livros: *Young warriors: youth identity, organisation and violence in South Africa*, 2001; e *Transforming the robocops: hanging police in South Africa*, 2005.

Paula Ferreira Poncioni

Doutora em Sociologia pelo Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. Professora do Departamento de Política Social e Serviço Social Aplicado da Escola de Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Estagiou pelo Programa Estágio de Aperfeiçoamento (PDEE-CAPES) no Centro de Criminologia da Universidade de Toronto. Atualmente desenvolve na UFRJ o projeto de pesquisa *Um olhar sobre as políticas públicas na área de segurança através da formação profissional do policial*, com apoio da Fundação de Apoio e Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro. Suas principais publicações são: *The construction of the police professional identity in Rio de Janeiro, Brazil*, Centre of Criminology, University of Toronto, Canada, 2002; *A cultura policial e o policial civil carioca*. In: Dulce Pandolfi et al. (Org.). *Cidadania, justiça e violência*. Rio de Janeiro, 1999 (em co-autoria com Marcos Luiz Bretas). Participa frequentemente de congressos, seminários, mesas-redondas, cursos, debates que envolvem a temática da segurança pública. Orientou diversos trabalhos e participou de bancas examinadoras de trabalhos de conclusão de curso de graduação e dissertações de mestrado em diferentes universidades do país, envolvendo os seguintes temas: polícia, violência, cidade, democracia; representações sociais, etc.

Pedro Daniel Strozenberg

Doutorando em Direito Público na Universidade de Burgos, na Espanha, onde desenvolve tese sobre mediação de conflitos urbanos. Trabalha na ONG Viva Rio desde 1994, onde idealizou e coordenou, até 2001, o programa *Balcão de Direitos* (que se tornou uma política adotada pelo Ministério da Justiça e posteriormente pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos). No ano de 2000, coordenou o projeto Serviço Civil Voluntário e, entre 2002 e 2003, a área de segurança pública e direitos humanos, período em que também atuou como assessor da Ouvidoria geral da Petrobrás. Em 2001, publicou o livro *Balcão de direitos: resoluções de conflitos em favelas do Rio de Janeiro*. Atualmente coordena o Programa de Mediação, que reúne projetos nas áreas de mediação interpessoal, mediação comunitária, religião e solidariedade. É o representante da organização Viva Rio no Conselho Nacional da Juventude, e também ocupa a função de Diretor de Projetos Especiais da cooperativa de Trabalho Estruturar, desde abril de 2001.

Pedro Scuro Neto

PhD pelo Departamento de Sociologia e Políticas Públicas da Universidade de Leeds, Inglaterra, sob a supervisão de Zygmunt Bauman. Diretor do Centro Talcott de Direito e Justiça de São Paulo. Concebeu e coordenou os

primeiros ensaios de implementação de programas com procedimentos restaurativos no Brasil em escolas e foi o pioneiro na introdução dos mesmos no contexto do sistema de justiça. Foi orientador técnico do primeiro núcleo de justiça restaurativa no Brasil, instituído pela Escola Superior da Magistratura do Rio Grande do Sul. Nessa mesma instituição, coordenou o Centro de Pesquisas sobre o Poder Judiciário. Na década de 1990, trabalhou na coordenação do Projeto Mercosul (IEA/USP, PNUD, Ministério das Relações Exteriores), foi vice-presidente do Foro Sindical do Mercosul, e, com a Organização Internacional do Trabalho e o Governo do Estado de São Paulo, elaborou os parâmetros dos primeiros projetos brasileiros de erradicação do trabalho infantil (inicialmente na lavoura da cana-de-açúcar), programa que atualmente beneficia mais de um milhão de crianças e suas famílias, e que serviu de base para o Bolsa Família. Na mesma época, integrou o Grupo de Pequim, e formulou um plano internacional de apoio internacional a políticas de prevenção de criminalidade e de segurança pública da República Popular da China, por meio de uma seqüência de projetos de pesquisa, simpósios, conferências, seminários, publicações e programas de qualificação e pós-graduação. É autor de: *Sociologia geral e jurídica*, São Paulo: Saraiva (atualmente na quinta edição) e *Sociologia ativa e didática*, São Paulo: Saraiva, e de uma extensa contribuição em línguas portuguesa, espanhola e inglesa sobre justiça restaurativa, sistemas de justiça, relações internacionais, políticas de segurança pública no Brasil e na América Latina. Atualmente trabalha na aplicação de justiça restaurativa nas relações de trabalho e na implementação de programas e experimentos de justiça restaurativa em sistemas de justiça e de ensino, no Brasil e na América Latina.

Philip Oxhorn

Professor associado do Departamento de Ciência Política da McGill University, em Montreal. Foi Reitor Associado de Graduação e Pós-graduação e é o atual Diretor do Centro para o Desenvolvimento de Estudos Específicos da McGill University. A partir de 1º de janeiro de 2007, será editor chefe da *Latin American Research Review* (LARR). Sua linha de pesquisa versa sobre a sociedade civil e seu papel em transições democráticas e para a consolidação de novas democracias na América Latina. Entre as suas publicações, destacam-se: *Organizing civil society: the popular sectors and the struggle for democracy in Chile*, Penn State University Press, 1995; *What kind of democracy? What kind of market? Latin America in the age of neoliberalism*, Penn State University Press, 1998 (co-editado por Graciela Ducatzenzeiler); *The market and democracy in Latin America: convergence or divergence?*, Lynne Rienner Publishers, 1999 (co-editado por Pamela Starr); *Decentralization, civil society, and democratic governance: comparative perspectives from Latin America, Africa, and Asia*, Woodrow Wilson Center Press/Johns Hopkins University Press, 2004 (co-editado por Joseph Tulchin e Andrew Selee).

Renato Campos Pinto De Vitto

É o primeiro Subdefensor Público-Geral do Estado de São Paulo e já ocupou os cargos de Procurador do Estado de São Paulo e Assessor da Secretaria de Reforma do Judiciário. Participou ativamente do movimento pela criação da Defensoria Pública do Estado de São Paulo, recentemente instituída pela

Lei Complementar 988, de janeiro de 2006. É autor de artigos sobre justiça restaurativa e defensoria pública.

Susan Eva Eckstein

Professora de Sociologia na Boston University e a ex-presidente da Latin American Studies Association. É autora de *Back from the future: Cuba under Castro*, 1994; *The poverty of revolution: the state and the urban poor in Mexico*, 1988; e *The impact of revolution: a comparative analysis of Mexico and Bolivia*, 1976. É co-editora de *What justice? Whose justice? Fighting for fairness in Latin America*, 2003; e editora de *Power and popular protest: Latin American social movements*, 2001.

A Comissão Organizadora gostaria de agradecer, em primeiro lugar, aos colegas da SRJ, especialmente a Angélica Batista Junger do Prado, pelo apoio na realização deste livro, pois acompanhou o projeto em todos os momentos.

A Alexandre Maheu Daoust, da Universidade de Montreal, que acompanhou a produção do livro do início ao fim e cuja participação foi valiosa para a conclusão da iniciativa.

Um agradecimento especial a David Rojas pela visão artística e pelo genial projeto gráfico, a Claudia Chauvet e equipe pela dedicação e competente tradução e a Margareth Leitão por seu profissionalismo na revisão e diagramação do livro.

Enfim, agradecemos aos pesquisadores e estagiários da DireitoGV Daniel Ribeiro, Priscila Spécie, Flávia Scabin e Cláudia Scabin, pela inestimável colaboração.